

La finalidad de estos ejercicios ha sido considerar las voces ciudadanas en diferentes contextos, por eso es fundamental que se reconozcan las necesidades y los valores ciudadanos para lograr que esta Política sea un eslabón que conecte a la sociedad y el gobierno con el fin de proponer estrategias de solución para el problema de la corrupción que enfrenta el estado.

Por ejemplo, en la relación de las variables de edad y la percepción de la corrupción, se vislumbra como un factor sociodemográfico que tiene un impacto notable sobre la tolerancia o perdón social a culpables de corrupción, como una de las causas sociales generadoras de corrupción en el estado. (Para ver más detalles de esta sistematización se sugiere ver el Anexo 1.4).

**Tabla 2. Variables y percepción de la corrupción**

Relación: Último grado de estudios - baja participación ciudadana (Fenómenos de alto impacto en Michoacán)			Fenómenos de alto impacto en Michoacán: Baja participación ciudadana					Total
			Sin importancia	Poco importante	Ni sin importancia ni importante	Importante	El más importante	
Último grado de estudios	Preparatoria	Recuento	2	0	0	1	0	3
		Último grado de estudios	66.7%	0%	0%	33.3%	0%	100%
		% del total	2.3%	0%	0%	1%	0%	3.4%
	Licenciatura o ingeniería	Recuento	20	9	1	0	1	31
		Último grado de estudios	64.5%	29%	3.2%	0%	3.2%	100%
		% del total	22.7%	10.2%	1.1%	0%	1.1%	35.2%
	Maestría	Recuento	15	10	6	0	4	35
		Último grado de estudios	42.9%	28.6%	17.1%	0%	11.4%	100%
		% del total	17%	11.4%	6.8%	0%	4.5%	39.8%
	Doctorado	Recuento	10	2	2	2	3	19
		Último grado de estudios	52.6%	10.5%	10.5%	10.5%	15.8%	100%
		% del total	11.4%	2.3%	2.3%	2.3%	3.4%	21.6%
TOTAL	Recuento	47	21	9	3	8	88	
	Último grado de estudios	53.4%	23.9%	10.2%	3.4%	9.1%	100%	
	% del total	53.4%	23.9%	10.2%	3.4%	9.1%	100%	

Fuente: Elaboración propia con base en los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

## Encuesta Universitaria

El proyecto realizado por la Comisión Ejecutiva, en colaboración con la "Red Juntos por Michoacán", fue un trabajo de diagnóstico que se llevó a cabo, durante los meses de enero a octubre de 2019, para conocer el estado que guarda el fenómeno de la corrupción en Michoacán, desde una perspectiva universitaria (ver anexo 1.1), la cual tuvo como objetivos:

- Conocer la percepción de los universitarios sobre el fenómeno de la corrupción en Michoacán.
- Conocer su opinión sobre las causas y el origen de este problema.
- Señalar los hechos o prácticas de la corrupción en su entorno inmediato (Poderes del Estado, partidos políticos, empresarios, municipio, autoridades universitarias y familia).
- Indagar sobre el tema de las denuncias en

materia de corrupción, su presentación y seguimiento.

- Consultar si la población objeto de estudio conoce las herramientas para combatir la corrupción desde una postura de gobierno abierto.

La encuesta fue diseñada para obtener información desde la perspectiva de la comunidad académica, en la que participaron 9 universidades públicas y privadas del Estado y tuvo una participación de 1657 personas de los cuales 934 fueron mujeres y 723 hombres, pertenecientes al sector docente con diversos niveles profesionales, estudiantes de licenciatura y preparatoria, así como personal administrativo. A raíz de ello se estableció una vinculación con las instituciones educativas, al considerarlas un eslabón fundamental para el combate a la corrupción.



La encuesta midió la percepción desde cuatro variables. En primer lugar, se pretendió identificar a los encuestados con preguntas personales que permitieran la correlación de la variable personal con las variables que explican el fenómeno de la corrupción. En segundo lugar, se buscó determinar los factores de identificación, y a partir de la percepción del nivel de corrupción en las instituciones públicas, los funcionarios y la sociedad en general, así como las principales prácticas de corrupción que se aprecian. En tercer lugar, se indagó qué porcentaje de la población ha realizado denuncias sobre hechos de corrupción y en caso de que no se haya denunciado, conocer las razones que impidieron

realizarlas. Por último, se buscó conocer cuál era la percepción de los encuestados sobre las herramientas que se conocen y se utilizan para reducir y combatir el fenómeno de la corrupción y aquellos fenómenos que se deben considerar de atención prioritaria por parte de las autoridades del Sistema Estatal Anticorrupción. En los siguientes apartados, se darán a conocer de forma detallada los resultados de cada uno de los insumos que se destacan de estos ejercicios ciudadanos, para fortalecer el presente diagnóstico y presentar la realidad que se vive, desde el punto de vista de la ciudadanía michoacana.

## Laboratorio Anticorrupción

El "Laboratorio Anticorrupción" fue organizado por el Comité de Participación Ciudadana del SEA en colaboración con diversas organizaciones civiles de la entidad; financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). Se contó con la participación de representantes de organizaciones civiles, academia, e integrantes del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán (IMAIP), el cual se desarrolló en 12 sesiones, en las que se abordaron los siguientes temas:

- Historia y teoría de la corrupción en México. Causas, índices y costos de la corrupción.
- Obligaciones internacionales en el combate a la corrupción y *Benchmark* internacional del combate a la corrupción.
- Diseño de políticas públicas a nivel local. Visualización y análisis de datos estadísticos.
- Nuevos esquemas de innovación y articulación para promover la eficiencia en la administración pública con Gobierno Digital.
- Estructura y funcionamiento de la Administración pública estatal y municipal.
- Mecanismos de participación ciudadana estatales y municipales.
- Gobierno abierto y transparencia proactiva.
- Objeto y principios del Sistema Nacional Anticorrupción. origen y marco normativo estatal.
- Instituciones complementarias del SNA. Fortalezas y áreas de oportunidad del Sistema Anticorrupción. Caso Michoacán.
- Régimen de Responsabilidades, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Todas estas actividades tuvieron como finalidad conceptualizar el fenómeno de la corrupción, las causas que lo originan, las consecuencias y los medios para erradicarla, a través de la articulación de diversas visiones y opiniones,

## Foros Regionales

Se efectuaron tres foros regionales en las ciudades de:

- Zamora
- Lázaro Cárdenas
- Uruapan

La elección de los municipios fue realizada con base en su ubicación estratégica y su relevancia económica en la Entidad. En estos foros, se solicitó a las y los asistentes responder la Consulta Ciudadana en línea; después, mediante lluvia de ideas las y los participantes propusieron un problema de corrupción que afectara a su región. Mediante el voto de las y los participantes se eligieron los tres problemas con mayor impacto. Posteriormente se realizó un debate y finalmente se realizaron propuestas de solución; mismas que se incorporaron al presente diagnóstico.

La participación de ciudadanía organizada en la detección de problemáticas regionales expuso la relevancia de la incorporación del sentir de la ciudadanía, de la necesidad de enfatizar en las diferentes condiciones de cada municipio y de la pertinencia de su integración para lograr resultados efectivos del fenómeno de la corrupción en el ámbito local (ver anexo 1.2).



## Encuesta a Órganos Internos de Control Municipales

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán, los Órganos de Control Interno (OIC), tienen a su cargo la investigación, la substanciación y calificación de las faltas administrativas, además de:

- Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Estatal;
- Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, así como de recursos públicos locales; y,
- Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Lo cual ubica a estas unidades administrativas como aliadas estratégicas en la lucha contra la corrupción, siendo la primera línea de prevención y combate en el ámbito municipal. Su reconocimiento como órganos coadyuvantes se asume en la integración de tres contralores municipales como parte del Comité Coordinador

del Sistema Estatal Anticorrupción.

Aunado al especial ámbito de competencias de los Órganos Internos de Control, esta encuesta se derivó de un universo limitado de información en este nivel, ya que las estadísticas de referencia suelen centrarse sólo en los ámbitos estatal, federal e internacional. En este sentido, se determinó que este déficit de información fuese solventado a través de un insumo, en la forma de una encuesta en línea (dada la contingencia sanitaria internacional) para investigar particularidades de los municipios michoacanos, así como la percepción de los servidores públicos que integran estos órganos en relación con las capacidades institucionales de las Contralorías. En función de que la opinión y perspectiva de esta figura institucional evidencia la necesidad de un diseño de política y de estrategias apegados a la viabilidad, factibilidad y la compleja realidad de la entidad. Es por ello que se formularon 13 reactivos que dieran cuenta de un panorama focalizado y de la problemática a la que se enfrentan en su contexto particular.

La encuesta estuvo dirigida a los titulares de los Órganos Internos de Control de los ayuntamientos del Estado de Michoacán y un Concejo. A continuación, se enlistan los OIC municipales que participaron, lo que sin duda es de gran valía para la construcción del presente diagnóstico.

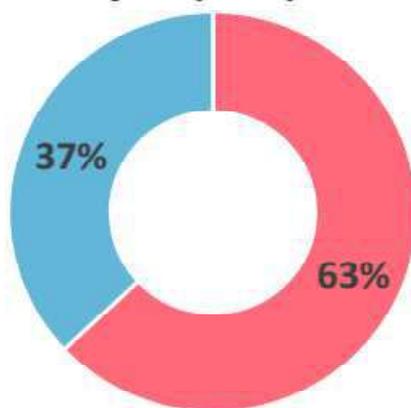
**Tabla 3. Ayuntamientos participantes**

1. Acuitzeo	25. Erongarícuaro	49. Paracho
2. Aguililla	26. Gabriel Zamora	50. Penjamillo
3. Álvaro Obregón	27. Hidalgo	51. Queréndaro
4. Angamacutiro	28. Huandacareo	52. Quiroga
5. Angangueo	29. Huetamo	53. Sahuayo
6. Apatzingán	30. Ixtlán	54. San Lucas
7. Aporo	31. Jacona	55. Santa Ana Maya
8. Ario	32. Jiménez	56. Susupuato
9. Aquila	33. José Sixto Verduzco	57. Tangancícuaro
10. Briseñas	34. Juárez	58. Tanhuato
11. Carácuaro	35. Jungapeo	59. Tarímbaro
12. Charapan	36. La Huacana	60. Tlalpujahuá
13. Charo	37. La Piedad	61. Tlazazalca
14. Chavinda	38. Lázaro Cárdenas	62. Tzintzuntzan
15. Chinicuila	39. Los Reyes	63. Tzitzio
16. Churintzio	40. Madero	64. Uruapan
17. Churumuco	41. Marcos Castellanos	65. Venustiano Carranza
18. Coahuayana	42. Morelos	66. Vista Hermosa
19. Coeneo	43. Nahuatzen	67. Yurécuaro
20. Cojumatlán de Régules	44. Nuevo Parangaricutiro	68. Zacapu
21. Contepec	45. Nuevo Urecho	69. Zináparo
22. Cuitzeo	46. Numarán	70. Ziracuaretiro
23. Ecuandureo	47. Ocampo	71. Zitácuaro
24. Epitacio Huerta	48. Pajacuarán	

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a los OIC municipales 2020.

En este sentido el porcentaje de la participación de los OIC municipales evidencia y reafirma la necesidad de integración por parte de todos los Órganos del Estado y de los retos de articulación que persisten para el SEA, además de la heterogeneidad institucional de infraestructura técnica y de las administraciones públicas municipales.

**Gráfico 15. Porcentaje de participación en la encuesta**



■ Sí respondieron ■ No respondieron

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a los OIC

Entre los hallazgos relevantes de esta encuesta, se vislumbra que la posición de titularidad en los Órganos Internos de Control municipales, el 76% es masculina y el 24% corresponde a mujeres. Asimismo presentaron una plantilla conformada por uno o dos servidores públicos adscritos al OIC en un 60% de las respuestas. Lo que evidencia la necesidad de respaldo institucional en términos de estructura.

Otro de los propósitos de este estudio fue el conocer la percepción que se tiene del

fenómeno de la corrupción en los municipios, ya que no hay suficientes indicadores que den cuenta de la situación de cada uno de ellos, y de acuerdo con las respuestas y del tratamiento estadístico, esta problemática no se encuentra considerada como de mayor impacto en el plano municipal, ubicándola en el último lugar de las opciones planteadas desde las personas servidoras públicas de los municipios, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

**Gráfico 16. Problemáticas de mayor impacto en los municipios**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a los OIC

Los resultados también han permitido establecer algunas estrategias para atacar las principales problemáticas, como el **fortalecimiento del quehacer de los Órganos Internos de Control municipales estructuralmente**, brindándoles mayor apoyo técnico e impulsar la autonomía de estos. Objetivos focalizados hacia la definición de una estrategia para que el combate a la corrupción sea una realidad en todo el Estado

de Michoacán.

En adelante, en el apartado de análisis causal, se hará referencia a estos ejercicios de diagnóstico (consultas, encuestas, foros, laboratorio, estudios, etc.), **como insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva.**

# Impunidad

Cuando se hace referencia a una sociedad fuerte, es necesario establecer una relación saludable entre el Estado y el Derecho, es decir, el Estado necesita la legitimidad que el Derecho le brinda para encuadrar su actuación; "el Derecho es la fuerza coercitiva del Estado, que reprime las desviaciones, los incumplimientos y resuelve las controversias que se presenten (Márquez, s/f)".

Con el desarrollo del Estado moderno, el Estado de Derecho es esencial para garantizar la seguridad, la justicia, los derechos humanos, la democracia efectiva y un desarrollo sostenible. No obstante, cuando la inseguridad, la corrupción y la impunidad son noticia diaria y hay insuficiencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento de normas que lleven a una organización efectiva de la sociedad y el gobierno, el Estado de Derecho se ve fracturado. (IED-WJP, 2021-2022).

Los elementos indispensables para el buen funcionamiento de un Estado de Derecho son: la primacía de la ley, un sistema jurídico de normas, legalidad en los actos de administración, la separación de poderes, protección y garantía de los Derechos Humanos y examen de constitucionalidad de las leyes (Verdú, 1986). En este sentido, de acuerdo con el referido índice

(IED-WJP, 2021-2022), México enfrenta grandes retos a nivel estatal y municipal. Esta medición incorpora ocho factores que enmarcan el concepto de Estado de Derecho:

- Límites al poder gubernamental,
- Ausencia de corrupción,
- Gobierno abierto,
- Derechos fundamentales,
- Orden y seguridad,
- Cumplimiento regulatorio,
- Justicia civil
- Justicia penal.

Este índice está diseñado para identificar tanto las fortalezas como las debilidades de cada entidad federativa con la finalidad de tener elementos suficientes para diseñar políticas públicas que fortalezcan el Estado de Derecho en México.

La siguiente tabla muestra el puntaje de las entidades federativas, teniendo a Michoacán sobre el promedio nacional, ocupando el lugar número 18 con un puntaje de 0.40 (donde 1 indica la máxima adhesión al Estado de Derecho).

**Tabla 4. Índice del Estado de Derecho por Entidad Federativa**

Posición		Estado	Puntaje	Cambio 2020-2021-- 2021-2022*	
1	●	Querétaro	0.49	0.02	Menor adhesión
2	●	Yucatán	0.47	0.00	
3	●	Guanajuato	0.46	0.01	
4	●	Aguascalientes	0.46	0.00	
5	●	Sinaloa	0.46	0.01	
6	●	Durango	0.45	0.01	
7	●	Nuevo León	0.45	0.01	
8	●	Zacatecas	0.45	0.00	
9		Baja California Sur	0.44	0.00	Mayor adhesión
10	●	Coahuila	0.44	-0.02	
11		Campeche	0.43	-0.02	Los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor adhesión al Estado de Derecho
12	●	Chihuahua	0.42	0.00	
13		Nayarit	0.42	-0.02	
14		Hidalgo	0.42	-0.02	
15		Tamaulipas	0.42	0.01	
16		Baja California	0.41	0.00	
*		Promedio de los 32 estados	0.41		
17		Colima	0.40	-0.02	
18		<b>Michoacán</b>	<b>0.40</b>	<b>-0.01</b>	
19		Tlaxcala	0.40	0.00	
20		Oaxaca	0.39	-0.01	
21		San Luis Potosí	0.38	-0.02	
22		Sonora	0.38	-0.03	
23		Veracruz	0.38	0.00	
24		Jalisco	0.38	0.00	
25	●	Chiapas	0.38	-0.01	
26	●	Tabasco	0.37	-0.02	
27	●	Puebla	0.37	0.00	
28	●	Estado de México	0.36	0.00	
29	●	Ciudad de México	0.36	-0.01	
30	●	Quintana Roo	0.36	0.00	
31	●	Morelos	0.35	-0.02	
32		Guerrero	0.34	-0.01	

\* Los puntajes se redondean a dos puntos decimales.

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice del Estado de Derecho de WJP

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

El puntaje general de la Entidad en esta última edición 2021-2022 es de 0.40 quedando en la misma posición con respecto al año anterior y por debajo del promedio nacional. De acuerdo con estos datos hay evidencia de que existen retos persistentes en casi todos los factores; por ejemplo, en el factor de corrupción, la calificación es de 0.34. La composición de este factor resulta ilustrativa, ya que considera tres formas de corrupción: sobornos, influencias y la

apropiación indebida de recursos públicos, que, a su vez, se dividen en sub-factores y miden si los funcionarios se abstienen de solicitar sobornos o si usan influencias de forma indebida en el cumplimiento de sus funciones.

Las calificaciones que obtiene Michoacán en estos rubros se muestran en el siguiente gráfico:

**Gráfico 17. Ausencia de corrupción**



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de Estado de Derecho, 2021-2022

Al respecto, es importante señalar que, de acuerdo con estos resultados, la Entidad presenta retos significativos en los rubros de justicia civil y penal:

**Gráfico 18. Justicia Civil**



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de Estado de Derecho, 2021-2022

**Gráfico 19. Justicia penal**



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de Estado de Derecho, 2021-2022

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Como se puede observar en los gráficos precedentes, en materia de justicia y de investigación penal eficaz la Entidad presenta desafíos importantes. Con la información proporcionada por este índice se refleja la situación, en relación con los fundamentos de garantías de justicia en la que ubica al Estado de Michoacán y del porqué una de las causas directas de este fenómeno se refiere al alto grado de impunidad. Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, señala que:

La impunidad es la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (ONU, 2005).

La impunidad como consecuencia de la corrupción, se evidencia cuando las personas están conscientes de que es poco probable que se tenga que rendir cuentas por sus acciones, éstas se convierten en conductas endémicas y se habla entonces de la adopción de una cultura de impunidad, la cual se encuentra enraizada en la cultura y que se replica por los propios sistemas de justicia.

Dicho concepto tiene varias acepciones, siendo la más usual la situación de dejar sin castigo un delito cometido, por lo tanto, una persona que

comete un delito y no es castigada de acuerdo con la gravedad de la violación se encuentra en situación de impunidad. Las consecuencias de la impunidad trascienden en todos los ámbitos, degradando el Estado de Derecho, la certidumbre legal y en general la esfera pública de una sociedad (Rodríguez, 2011). Lo alarmante del problema es que la impunidad y la corrupción son fenómenos inseparables, son causa y efecto en correspondencia, cuando uno de ellos se agudiza genera la profundización del otro (Nava, 2020). Por lo tanto, cuando se combate a la corrupción también se debe combatir la impunidad.

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2020 (IGI-2020), el país se encuentra entre los países con mayores índices de impunidad con una calificación de 49.67 puntos (escala de 0 a 100) , ocupando el lugar 60 de 69 países estudiados. Con estos resultados, se señala que, debido a las altas puntuaciones en la dimensión estructural (tanto en el sistema de justicia como en el de seguridad), es una necesidad prioritaria en el país. Con la existencia de sistemas de seguridad locales y federales con capacidades desiguales y con un funcionamiento cuestionable, así como sistemas de justicia colapsados y sin mecanismos de rendición de cuentas efectivos, se abre paso a la impunidad y a la corrupción (IGI-2020).

Además, dichas mediciones consideran fundamental el incrementar el número de jueces con la intención de mejorar la impartición de justicia. Por lo tanto, se estima necesario dotar de mayores presupuestos a los sistemas de

justicia incluyendo procuración e impartición de justicia, para aumentar capacidad humana, infraestructura y profesionalización. De conformidad con los datos e información que revela este ranking, la impunidad es una variable que depende en gran medida por bajos índices de desarrollo humano, como los de desigualdad, la tasa de desempleo y niveles bajos de educación, que son elementos que forman parte de los problemas críticos y estructurales que más aquejan a nuestro país. Entre más altos sean estos tres indicadores, más alto tenderá a ser también el nivel de impunidad.

El Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX, 2018), ha desarrollado también estadísticas

estatales sobre el funcionamiento del sistema de seguridad pública y de justicia penal, tomando como referencia datos de INEGI. Dentro del informe de este índice, existe la llamada **cadena impune**, la cual se refiere al trayecto que va desde el inicio de una averiguación previa o carpeta de investigación hasta el momento de la sentencia del delito que le dieron al inicio. En un ideal, esta cadena impune tendría que ser una cadena ligeramente escalonada en orden descendiente. Sin embargo, las diferencias entre los escalones nos hablan de amplias distancias sobre impartición de justicia; donde del total de las carpetas de investigación abiertas sólo el 3% llega a una sentencia condenatoria (IGI-MEX, 2018).

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

**Gráfico 20. Cadena Impune Nacional**



Fuente: Elaboración propia con base en el IGI-MEX, 2018

**Gráfico 21. Cadena Impune Michoacán**



Fuente: Elaboración propia con base en el IGI-MEX, 2018

Esta cadena impune muestra que existe un problema importante de funcionamiento y de estructura dentro del Sistema de Impartición de Justicia de Michoacán. Para ello, es fundamental contar con sistemas de impartición de justicia eficientes y eficaces, además de asegurar que el seguimiento de los procedimientos de denuncia, de investigación y sanción de los hechos de corrupción estén consolidados.

## La denuncia como disruptor de la corrupción

Uno de los caminos para combatir la impunidad es a través de la denuncia, ya que es considerado uno de los mecanismos más efectivos y citados para señalar y probar ante las autoridades competentes el inicio de un proceso de investigación que debe concluir con una sanción.

La denuncia, es 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, implica señalar algo indebido que está ocurriendo ante una autoridad para iniciar un proceso de investigación y sanción. De esta forma se insta a los órganos competentes para iniciar las indagatorias, la substanciación del caso y obtener las pruebas necesarias que culminan con un castigo para quien o quienes se compruebe cometieron tales faltas administrativas o delitos por hechos de corrupción. En esto último es cuando la denuncia se convierte en el detonante que logra una ruptura entre la corrupción y la impunidad (Arellano y Hernández, 2016).

Sin embargo, cuando la corrupción se ha extendido y se convierte en un comportamiento socialmente aceptado, la impunidad prevalece, ya que en un ambiente de este tipo se hace necesario encubrir actos de corrupción por la incapacidad de la sociedad y de las instituciones de llevar a cabo los procedimientos penales correspondientes (Ferreiro, 1996).

Ante la pregunta de si está de acuerdo o en desacuerdo con la frase "¿Cuándo se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado?". La población latinoamericana tiene posiciones dicotómicas al respecto, al estar dividida en un 48% en cada respuesta. México se ubica entre los seis países donde las respuestas inclinan la balanza hacia preferir guardar silencio (Informe Latinobarómetro, 2018).

### Gráfico 22. ¿Guardar silencio ante la corrupción?



Fuente: Informe Latinobarómetro 2021

En ese sentido, y derivado del mismo Informe, se cuestionó a las personas encuestadas si estaban de acuerdo o en desacuerdo con la frase "si no denunció un acto de corrupción que tengo conocimiento me transformo en cómplice". La respuesta más recurrente en México, con un 79%, fue el asumir la complicidad del acto cometido. Este dato es relevante puesto que para ese porcentaje de la ciudadanía es preferible convertirse en cómplices que conducirse con apego a la ley.

### Gráfico 23. ¿Cómplice de corrupción?



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Latinobarómetro 2021

Ante estos datos, surge la siguiente interrogante: ¿por qué se prefiere guardar silencio ante actos de corrupción? Al respecto la evidencia apunta a que hay pocos incentivos para denunciar hechos delictivos, "existe una cierta concepción de la lealtad que parece aconsejar a casi todo evento, el silencio sobre la denuncia, Y pese a la obligación legal expresa en el sentido de denunciar los delitos que tuviese conocimiento en el ejercicio de su cargo, el riesgo de una represalia por parte de sus superiores jerárquicos, supera con mucho la satisfacción moral de haber efectuado una denuncia de incierto resultado." (Ferreiro, 1996, p. 108).

Aunado a ello, desconocer los procedimientos

para realizar una denuncia y ante qué autoridad hacerlo, causan desinterés y apatía; ante un panorama así, la abstención o el silencio son las conductas que prevalecen, el Informe 2021 del Latinobarómetro señala que el 49% de los mexicanos consideran que la corrupción ha aumentado. .

En este sentido, la Comisión Ejecutiva elaboró un "semáforo de atención al solicitante acerca de los procedimientos de denuncia" (Anexo 4), con base en solicitudes de información vía Plataforma Nacional de Transparencia, para conocer los mecanismos de denuncia que se implementan al interior de cada una de las dependencias de "atención prioritaria" en Michoacán.

**Tabla 5. Semáforo sobre procedimientos de denuncia**

Dependencia	Semáforo
Poder Ejecutivo (10 dependencias)	
Poder Legislativo / Auditoría Superior de Michoacán	
Órganos autónomos	
Poder Judicial del Estado de Michoacán	
Municipios (112 Ayuntamientos y 1 Concejo Mayor)	

Sin respuesta.

Citó únicamente legislación.

Indicó algún procedimiento generado por el SEA Michoacán que debe seguirse para presentar denuncia y/o queja por falta administrativa y/o hecho de corrupción.

Indicó el procedimiento que debe seguirse para presentar denuncia y/o queja por falta administrativa y/o hecho de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 5 de la PEA

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

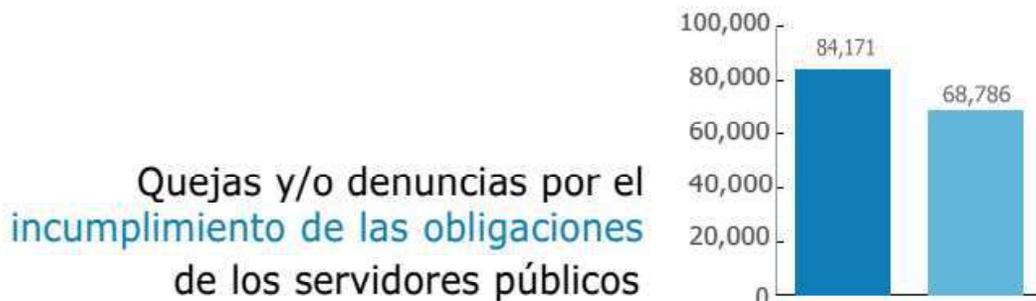
Cabe destacar que, de este ejercicio, se obtuvieron resultados heterogéneos, en primer lugar, se reconocen a aquellas dependencias que cuentan con los mecanismos para denunciar faltas administrativas y/o hechos de corrupción y que siguen la normatividad correspondiente, incluso se debe hacer notar de aquellos mecanismos creados dentro de la propia instancia tanto en dependencias estatales como en las municipales. Por otro lado también hay dependencias que solo refieren la legislación o mencionan a otras entidades como encargadas de llevar a cabo dicha labor, aún cuando la propia ley es quien las faculta para crear los mecanismos necesarios para la presentación de denuncias y/o quejas.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE

INEGI, 2021) señala que en 2020, sólo se denunció el 10.1% de los delitos. De ellos el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en 66.9% de los casos, en más del 93% de los casos no existe denuncia o no se inicia alguna investigación (cifra negra) y del restante son casos que no culminan en su mayoría en sentencia e incrementa el porcentaje de impunidad.

Por lo que se refiere a los Órganos Internos de Control, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, se recibieron 68,786 denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones de sus servidores públicos. En el siguiente gráfico se aprecia que disminuyó el número de quejas y/o denuncias con respecto al 2018.

### Gráfico 24. Quejas y/o denuncias por incumplimiento de obligaciones de servidores públicos (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en CNGMDT, 2021

De conformidad con el CNGMDT 2021 de las denuncias derivadas por incumplimiento de las obligaciones de las y los servidores públicos en el 2020 el 81.1% se trató de denuncias procedentes. En el caso de Michoacán, se recibieron 937 denuncias por incumplimiento de las obligaciones de las y los servidores públicos de las instituciones de la administración pública tanto estatal como municipal, de estas denuncias 732 resultaron procedentes (CNGMDT, 2021).

En ese sentido, la Secretaría de Contraloría de Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM) informó que se iniciaron 707 investigaciones por presuntas responsabilidades administrativas cometidas por personas servidoras públicos durante 2020, continúan en investigación 265 investigaciones que tienen su origen en denuncias y 193 provienen de ejercicios de fiscalización, de los cuales se elaboraron

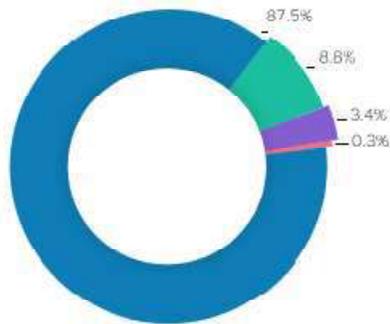
156 Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (SECOEM, 2021).

Además, durante 2020 a nivel nacional, 588 servidoras y servidores públicos fueron denunciados ante el Ministerio Público por la presunta comisión de algún delito en ejercicio de sus funciones, siendo el *abuso de autoridad el delito cometido con mayor frecuencia*.

Siguiendo con información del CNGMDT 2021, durante el 2020 5173 servidoras y servidores públicos fueron sancionados por su responsabilidad en la comisión de faltas administrativas, a nivel nacional, esta cifra representó un aumento del 41.1% respecto a la cantidad de servidores sancionados en 2018. De acuerdo con el tipo de falta, 96.1% recibió sanciones por faltas administrativas no graves.

**Gráfico 25. Porcentaje de personas servidoras públicas sancionados por tipo de falta**

Porcentaje de servidores públicos sancionados, de acuerdo con el tipo de falta administrativa asociada



- Por faltas administrativas no graves
- Por faltas administrativas graves
- Por faltas administrativas no graves y graves
- No especificado

Porcentaje de sanciones impuestas, según el tipo de sanción

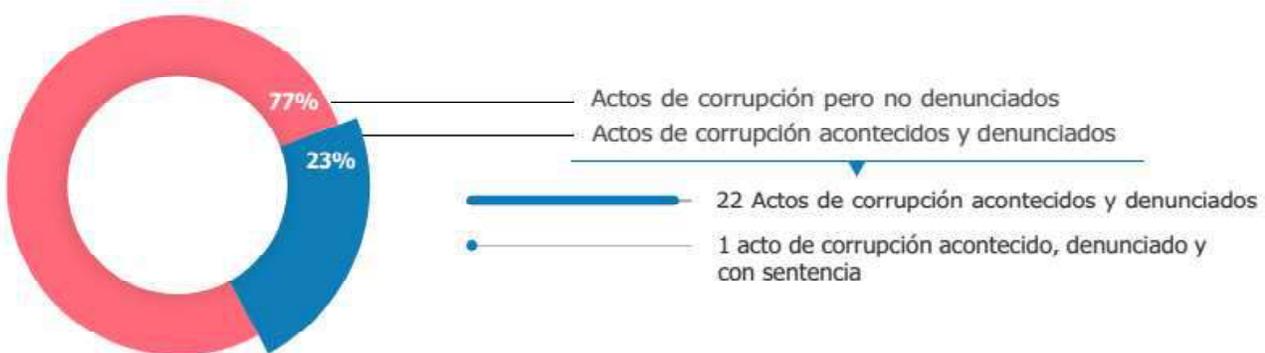


Fuente: Elaboración propia con base en el CNGMDT 2021

De los datos de la encuesta realizada por Grupo Reforma y Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (MCCI-Reforma) muestra que por cada 100 actos de corrupción que han padecido las personas encuestadas solo 23 son denunciados y que sólo uno tiene alguna

consecuencia, contrastándola con los datos de los Censos de INEGI y la ENVIPE, la impunidad es casi absoluta, es decir, la falta de consecuencias es una constante en casi todos los datos que se tienen sobre la resolución de expedientes sobre resueltos por delitos en materia de corrupción.

**Gráfico 26. Impunidad por actos de corrupción**



Fuente: Elaboración propia con en la encuesta MCCI-Reforma

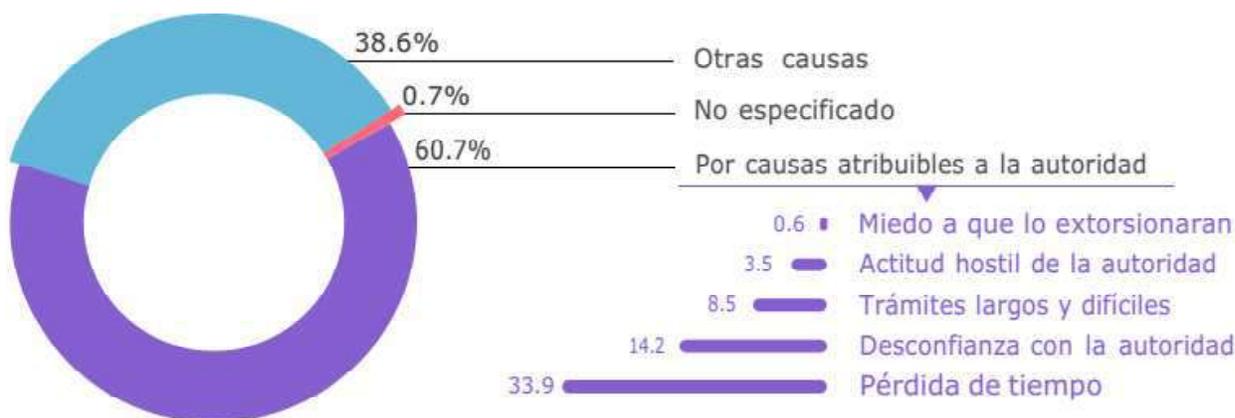
Respecto de las razones por las cuales no se denuncian los hechos de corrupción; los resultados de los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva sobre las causas para no denunciar, entre ellas la más usual se menciona el temor a represalias como uno de los mayores

disuasores de la denuncia, seguida de la falta de información sobre los mecanismos de denuncia y en dónde pueden hacerla. Es preocupante que aproximadamente un 70% señala no haber realizado denuncias por actos de corrupción, principalmente porque "no tienen efecto

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

alguno". En otras palabras, la impunidad se vincula con la poca o nula confianza en las investigaciones y procedimientos. Así mismo, se encontró que las principales razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades son "la pérdida de tiempo" con un 33.9%; por desconfianza en la autoridad con 14.2%. Por ende, refleja la necesidad de fortalecer la figura de denuncia como medio para combatir la corrupción.

**Gráfico 27. Razones para no denunciar delitos**



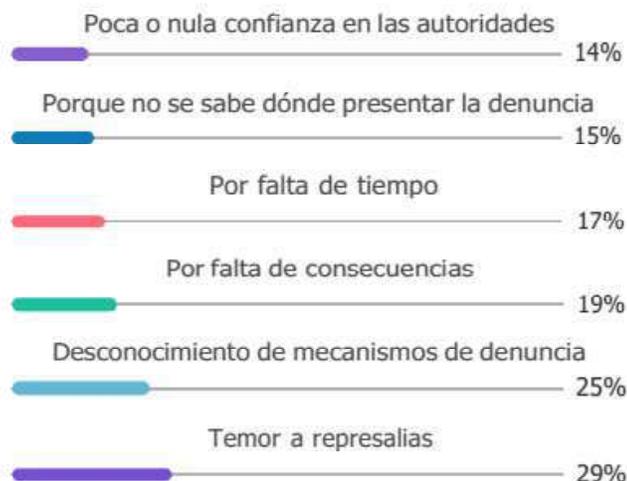
Fuente: Elaboración propia con base en ENVIPE 2021

En la misma línea, las personas consideran que el procedimiento de denuncia no es claro, y toma mucho tiempo. De las víctimas estimadas, el 44.2% manifestó que requirió de 2 horas o menos realizar una denuncia ante el Ministerio Público, por su parte el 32.3% refirió invertir más de cuatro horas para efectuar la denuncia. Pese a que la sociedad y servidores públicos puedan

considerar que es útil denunciar, no saben qué se puede denunciar, dónde, ni cómo hacerlo.

La falta de información sobre el procedimiento a seguir se convierte en uno más de los desincentivos para denunciar, tal como lo expresaron las propias contralorías municipales en la encuesta focalizada (anexo 1.5).

**Gráfico 28. Causas para no denunciar**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de OIC municipales, 2020

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Dentro de la esfera político-administrativa también se ubica la llamada "lealtad política" que evita que se denuncien los actos. Si hay implicación de varios grupos de poder dentro del gobierno en turno, nadie se siente en la condición de "tirar la primera piedra" y finalmente nadie se atreverá a afectar a terceros por temor a represalias.

La lealtad parece predicarse de quienes incurrir en irregularidades, pero casi nunca del interés general o patrimonio común. Además, el progresivo enquistamiento de un sistema de valores que ensalza la obtención del poder y el dinero a cualquier precio. En tal escenario, en que los fines se superponen a los medios, el reproche social a la ilicitud de los medios tiende a debilitarse, y con ello, la posibilidad de denunciarla (Ferreiro, 1996, p. 110).

Si el sistema de denuncias no es eficiente, no es posible la confidencialidad ni la reserva de datos personales del denunciante, existen mayores riesgos de represalias. En ese sentido, sería necesario garantizar la protección del denunciante de corrupción, o también llamado *whistleblower* (Drew, 2003), término que se refiere a las personas que denuncian o alertan de buena fe y que son fundamentales para la detección y el combate a la corrupción.

La participación de la ciudadanía y de las personas servidoras públicas es sin duda, fundamental en el proceso de detección de la corrupción. Con esta idea, a nivel internacional se han difundido los tratados y programas de denuncia y alerta que contemplan la figura de "testigo o alertador protegido".

La protección de denunciantes de corrupción hace referencia a las acciones que garantizan los derechos de los denunciantes que se ven amenazados por represalias a causa de su denuncia. Por lo tanto, es necesario contar con los mecanismos que provean de confianza y seguridad a aquellos que colaboran para evidenciar hechos de corrupción sin sufrir consecuencias negativas por ello. En el marco legal, se cuentan con algunos ordenamientos a nivel nacional que regulan la protección a denunciantes, entre los que se destacan:

■ *Ley General de Responsabilidades*

*Administrativas (2017)*. De acuerdo con este ordenamiento, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde preste sus servicios el denunciante.

- *Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción (2019)*. Establece las bases conforme a las cuales se creará, promoverá, operará, dará seguimiento y coordinará el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción.
- *Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción (2020)*. Establece la metodología, procedimientos y consideraciones para implementación de medidas de protección.
- *Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (2015)*. Cualquier persona que conozca de posibles incumplimientos al Código de Ética, las Reglas de Integridad o al Código de Conducta podrá acudir al Comité para presentar una denuncia, acompañado del testimonio de un tercero.
- *Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción*. Es un mecanismo de participación ciudadana para alertar actos de corrupción cometidos en todas las dependencias de la Administración Pública Federal. Se garantiza la confidencialidad de la información, anonimato y protección de la identidad, así como medidas de protección y acompañamiento en todos los procesos.

Con la finalidad de captar y atender las alertas ciudadana y asegurar el anonimato la Secretaría de la Función Pública ha dispuesto una herramienta tecnológica denominada Plataforma Tecnológica de Alerta, la cual busca otorgar certeza jurídica con mecanismos seguros para que las alertas sean anónimas y aumente

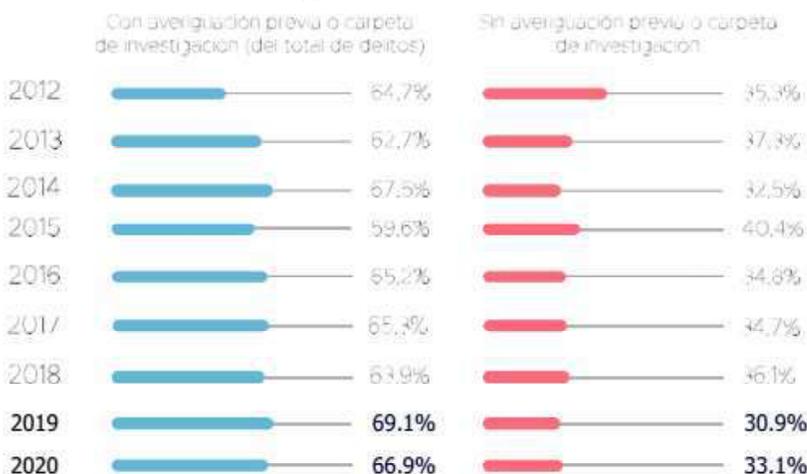
el número de denunciantes. No obstante, Michoacán aún no cuenta con una legislación en la materia, lo cual representa un reto y una prioridad de esta PEA.

A nivel estatal, se requieren mecanismos que aseguren el anonimato y protección para los denunciantes, labor que tienen los Órganos Internos de Control dentro de las instituciones públicas así como las autoridades encargadas de la investigación de faltas administrativas y

delitos por hechos de corrupción.

Como se ha señalado tanto la garantía de confidencialidad, como la creación de redes de integridad, son una pieza fundamental para que la colaboración dentro de las instituciones movilice los procesos de detección e investigación de faltas graves y transformar así, las conductas y procesos normalizados de la corrupción a una cultura de la integridad.

**Gráfico 29. Porcentaje de delitos no denunciados ante el Ministerio Público**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENVIPE 2021

Cifra negra  
**93.3%**

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

En consecuencia, del bajo número de denuncias, y los mecanismos para suprimirlas, se detectan pocas probabilidades de ser sancionados y/o penalizados al cometer algún delito de corrupción. Con ello, las personas comparan el beneficio que proviene de realizar el acto y el costo que causa la penalización. Por consiguiente, no resulta inaudito que el 79% de la población encuestada considere que la impunidad es un gran impulsor de la corrupción y que el Estado está capturado por grupos de poder; esto de acuerdo con los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva.

Aunado a ello, el 70% estima que en Michoacán el sistema legal y judicial no genera los resultados esperado al haber pocos expedientes concluidos con sanciones condenatorias. Si no hay casos

de éxito y por el contrario se le sobrecarga de obligaciones al denunciante, el análisis racional de cualquier persona será la abstención. Ya que se considera un trámite riesgoso, costoso e ineficaz.

De lo anterior, se desprende la dimensión de la cifra negra, que son aquellos delitos que no son reportados o denunciados ante el Ministerio Público y que no son objeto de una averiguación previa. Aunque es un dato no verificable ya que depende de encuestas que se le hacen a la población de manera aleatoria, sí permite identificar un parámetro de delitos que son cometidos y que se quedan en la impunidad absoluta ya que ni siquiera llegan a ser conocidos por las autoridades.

**Gráfico 30. Cifra Negra en México**

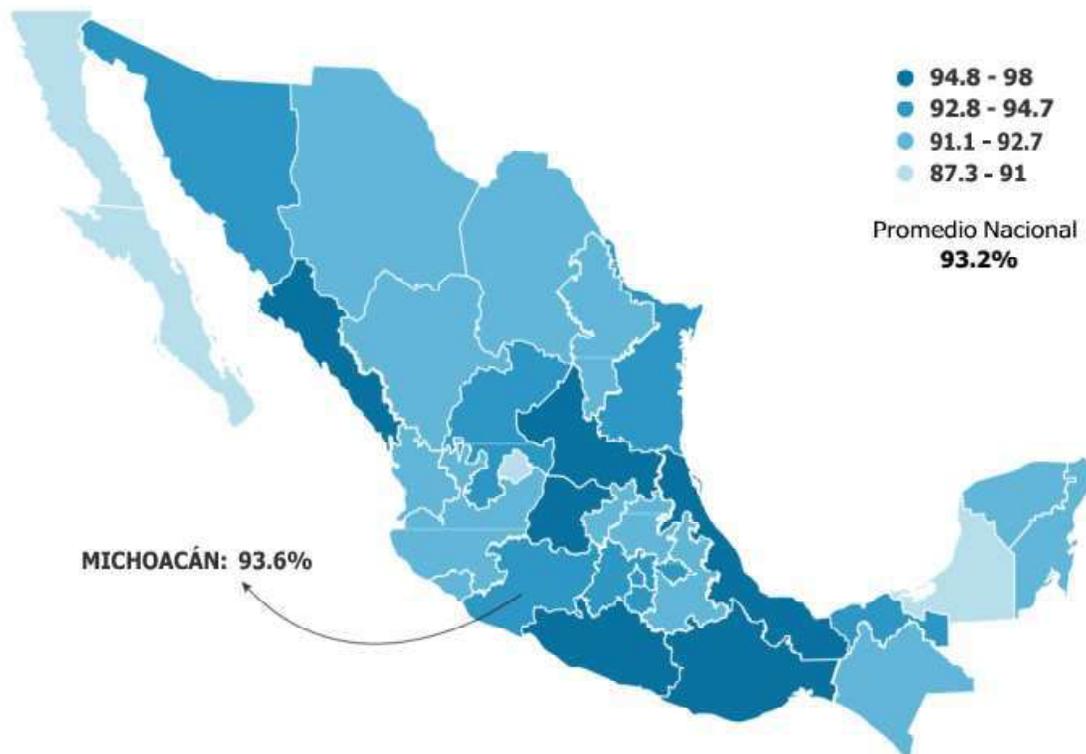


Fuente: Elaboración propia con base en la ENVIPE 2021

De acuerdo con datos de la ENVIPE 2021, en 2020 se denunció sólo el 10.1% de los delitos. De ellos, el Ministerio Público inició la averiguación previa o carpeta de investigación en 66.9% de los casos, es decir que durante este año se denunció e inició averiguación previa o carpeta de investigación en el 6.7% del total de los

delitos, eso nos da un porcentaje del 93.3% de delitos en cifra negra, en función de que no hizo denuncia o no se inició averiguación previa o una carpeta de investigación. Michoacán tiene un porcentaje de 93.6% en este sentido.

**Gráfico 31. Porcentaje de Cifra negra por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENVIPE 2021

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"