



**BORDER  
HUB**

# DENUNCIAR LA CORRUPCIÓN:

desafíos y propuestas de la sociedad  
civil en justicia administrativa

Por Zorayda Gallegos





# Contenido

Resumen ejecutivo	4
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>I. ANTECEDENTES</b>	<b>11</b>
<i>I.1. Los esfuerzos institucionales en materia anticorrupción.</i>	<b>11</b>
<i>I.2. Origen del Sistema Nacional Anticorrupción.</i>	<b>14</b>
<b>II. MARCO JURÍDICO</b>	<b>18</b>
<i>II.1 Ley General de Responsabilidades Administrativas.</i>	<b>18</b>
<i>II.2. La importancia de los órganos internos de control y el nuevo papel de los tribunales de justicia administrativa.</i>	<b>21</b>
<b>III. EL COMPLEJO SISTEMA ANTICORRUPCIÓN</b>	<b>24</b>
<i>3.1. El camino de la denuncia ciudadana.</i>	<b>24</b>
<b>IV. ESTUDIOS DE CASO</b>	<b>31</b>
<i>4.1. Los litigios de Iniciativa Sinaloa.</i>	<b>31</b>
<i>4.2. Nepotismo: Familiares de funcionaria del IMSS se enriquecieron con tragedia de Guardería ABC.</i>	<b>35</b>
<i>4.3. Las aguas negras de “Kiko” Vega.</i>	<b>39</b>
<i>4.4. Primo del esposo de gobernadora ha recibido 100 mdp en contratos.</i>	<b>42</b>
<i>4.5. Así operó Armando Cabada para dar más de 50 millones a la televisora de sus padres.</i>	<b>46</b>
<i>4.6. Análisis y conclusiones.</i>	<b>48</b>
<b>V. RECOMENDACIONES</b>	<b>50</b>
<i>5.1. Función pública.</i>	<b>50</b>
<i>5.2. Poder Legislativo.</i>	<b>51</b>
<i>5.3. Transparencia.</i>	<b>52</b>
<b>Fuentes consultadas</b>	<b>53</b>



### **Siglas y acrónimos**

**ASF:** Auditoría Superior de la Federación

**CPC:** Comité de Participación Ciudadana

**LGRA:** Ley General de Responsabilidades Administrativas

**OIC:** Órgano Interno de Control

**SESNA:** Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

**SFP:** Secretaría de la Función Pública

**SNA:** Sistema Nacional Anticorrupción

**TFJA:** Tribunal Federal de Justicia Administrativa



## Resumen ejecutivo

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, uno de los brazos clave del Sistema Nacional Anticorrupción, busca prevenir y sancionar las faltas en materia administrativa cometidas por los servidores públicos y particulares. Sin embargo, a siete años de que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, los niveles de impunidad a nivel federal y en las entidades federativas siguen siendo muy elevados.

Para saber qué hay detrás del lento funcionamiento del sistema de justicia administrativa y por qué no se logran reducir los índices de impunidad, se hizo una revisión del marco regulatorio, se entrevistó a expertos en el tema, se revisaron los informes de la Secretaría de la Función Pública y se analizaron los casos que Iniciativa Sinaloa ha denunciado ante la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control y las contralorías como parte de su alianza con el Hub de Periodismo de Investigación de la Frontera Norte (Border Hub).

La experiencia de Iniciativa Sinaloa resultó sumamente valiosa y aleccionadora para conocer el camino que sigue una denuncia ciudadana, ya que en apoyo al Border Hub ha presentado 32 denuncias que parten de las investigaciones periodísticas que han revelado hechos que pueden ser constitutivos de faltas administrativas, cometidas por servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno.

Tras el análisis de las denuncias presentadas y las investigaciones periodísticas, se seleccionaron cuatro casos que reflejan el proceso lento y burocrático que siguen las denuncias en las instancias encargadas de investigar y sustanciar las faltas administrativas. Entre los casos que se incluyeron está el único donde se ha logrado una sanción y otro donde después de presentar la denuncia



ha habido un hermetismo en torno al estatus del expediente y se ha invocado la reserva de la información. También se incluyó uno de los reportajes con más impacto mediático, donde tampoco ha habido una resolución favorable y un cuarto caso que refleja las estructuras de impunidad arraigadas en las instituciones.

Además, a lo largo de los diversos capítulos se contextualiza el fenómeno de la corrupción en México; se exponen las fallas de los órganos internos de control, las contralorías y la Secretaría de la Función Pública en la tramitación, investigación y substanciación de las denuncias; se detallan los retos a los que se enfrentan los ciudadanos y la sociedad civil cuando buscan denunciar un acto indebido; se destaca la importancia de la justicia administrativa en la gobernanza; se explican las nuevas atribuciones de los tribunales de justicia administrativa y se realizan una serie de propuestas que van encaminadas a mejorar el sistema sancionador en materia administrativa para lograr que se acoten los niveles de impunidad.

Una de las conclusiones a las que se llega, tras el análisis documental y la voz de los expertos, es que las adecuaciones al marco regulatorio no estuvieron acompañadas de un presupuesto más robusto ni de capacitación a los operadores del Sistema Nacional Anticorrupción ante los retos que implicaba la nueva legislación y a que hay una falta de voluntad política.

Actualmente los órganos internos de control, las contralorías y la Secretaría de la Función Pública tienen más responsabilidades y esto se ve reflejado en una sobrecarga de trabajo. Otro problema es que no hay garantías de protección para los denunciantes y los OIC muchas veces son usados con fines políticos. Por ello, una de las principales recomendaciones aquí planteadas va encaminada a que las personas que integren estas instancias clave en el combate a la corrupción pasen por procesos públicos de designación a fin de garantizar su autonomía y capacidad técnica.

Para evitar que los ciudadanos que presentan una denuncia no estén en una incertidumbre jurídica ante el lento proceso investigativo y la nula información, también se propone un cambio en la legislación para obligar a las autoridades investigadoras de faltas administrativas a que establezcan plazos específicos para la etapa de investigación e informar periódicamente el estado que guarda el expediente de denuncia.



# Introducción

Uno de los mayores males de México es la corrupción, que se concibe como un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el favoritismo que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad. Los dos rasgos principales que la caracterizan son la ilegalidad, que llega a ser identificada como una norma social aceptada y reconocida (SESNA, 2020).<sup>1</sup>

Aunque la lucha de las organizaciones de la sociedad civil por contar con un marco normativo que permita atajar la corrupción viene de décadas atrás, esta exigencia se agudizó en el sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) tras los diversos escándalos de corrupción protagonizados por él y algunos de sus más cercanos gobernadores, por lo que se vio obligado a retomar la agenda legislativa para atender esta problemática. En abril de 2015 se publicó la reforma constitucional que daría vida al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), una instancia de coordinación entre autoridades de todos los niveles del gobierno que creaba mecanismos para prevenir, detectar, investigar y sancionar a los servidores públicos y particulares que participen en corruptelas.

Entre el paquete de leyes secundarias que se aprobaron se encuentra la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que establece mecanismos de prevención y prevé que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas pueda iniciar de oficio, por denuncia o derivado de

<sup>1</sup> La Política Nacional Anticorrupción (PNA) aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, disponible en <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PNA-resumen-ejecutivo>.



auditorías hechas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Aunque las denuncias pueden ser anónimas y las autoridades investigadoras deben establecer áreas de fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas faltas administrativas, esto no ha traído como consecuencia altos niveles de justicia. Al contrario, un estudio de Impunidad Cero presentado en 2021 reveló que la impunidad en la Administración Pública Federal es del 86.6% (Impunidad Cero, 2021).

Una muestra significativa de las trabas que conlleva denunciar y lograr que se castigue una conducta indebida la constituye la experiencia de la asociación Iniciativa Sinaloa, que en apoyo al Hub de Periodismo de Investigación de la Frontera Norte (Border Hub), ha buscado incidir en esta materia, presentando denuncias en las instancias correspondientes tras las investigaciones periodísticas que han revelado hechos que pueden ser constitutivos de delitos o faltas administrativas.

De 2019 a la fecha, la organización ha presentado 32 denuncias,<sup>2</sup> la mayoría ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) que, a su vez, ha turnado los casos a diferentes instancias de los estados de Baja California, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas. El resultado es revelador: solo una de las denuncias ha contado con una resolución favorable, al lograr en una primera instancia la inhabilitación de una ex funcionaria del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tras hallarla responsable de negligencia en el manejo de los recursos destinados a atender a las familias de 49 niñas y niños que perecieron y decenas que resultaron heridos en el incendio de la Guardería ABC, ocurrido el 5 de junio de 2009 en Hermosillo, Sonora. El resto de los casos permanece en “etapa de investigación” sin que se proporcionen informes o más detalles de las líneas que se siguen para las indagatorias.

Tomando en consideración los antecedentes expuestos, los objetivos de este documento son: identificar las fallas de los órganos internos de control, de las contralorías y la Secretaría de la Función Pública; detectar las carencias técnicas que han puesto en riesgo los resultados esperados del SNA; explicar los

<sup>2</sup> Es el número de denuncias presentadas hasta el corte de edición del presente estudio, 17 de julio de 2023.



retos a los que se enfrentan los ciudadanos y la sociedad civil cuando buscan denunciar un acto indebido a través de exponer los casos que ha logrado documentar Iniciativa Sinaloa; además de realizar una serie de propuestas que ayuden a contar con un mejor sistema sancionador en materia administrativa, con el propósito de acotar la impunidad.

Para ello se hizo una revisión hemerográfica y académica de las políticas anticorrupción, con el fin de identificar cuáles han sido las más sobresalientes y adoptadas por los presidentes de la República desde la década de los setenta. Se revisaron las leyes secundarias que dieron vida al SNA, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, entre ellas la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y se revisaron informes de labores de la Secretaría de la Función Pública. Se entrevistó a expertos en el tema anticorrupción y de justicia administrativa, así como a miembros de Iniciativa Sinaloa vinculados con los procesos de denuncias ciudadanas.

También se revisaron los reportajes del Border Hub y las denuncias interpuestas por Iniciativa Sinaloa tras su publicación, con el propósito de identificar casos que ayudaran a reflejar las trabas para la sociedad civil y ciudadanos al denunciar y posteriormente dar seguimiento a sus expedientes de queja por posibles faltas administrativas. A través del análisis de estos casos se busca exponer el proceso lento y burocrático que siguen las denuncias en las instancias encargadas de investigar y substanciar estos expedientes.

Entre las investigaciones periodísticas que se exponen en este policy paper está el único caso donde se ha logrado una sanción y otro donde Iniciativa Sinaloa se ha topado con la opacidad y el argumento de reserva de la información cuando han querido darle seguimiento a la denuncia. También se incluyó uno de los reportajes con más impacto mediático, donde tampoco ha habido una resolución favorable, y un cuarto caso que refleja las estructuras de impunidad arraigadas en las instituciones.

Las principales preguntas de investigación que se buscan responder durante el desarrollo de este estudio son: ¿por qué no se ha logrado avanzar en sancionar a los servidores públicos que cometen faltas administrativas, a pesar de



que contamos con un Sistema Nacional Anticorrupción?, ¿por qué seguimos teniendo elevados niveles de impunidad?, ¿qué se puede hacer para mejorar el sistema de impartición de justicia en materia administrativa?, ¿cómo lograr que avancen las denuncias ciudadanas para acotar la impunidad?

Entre los principales hallazgos se destaca que las denuncias administrativas avanzan de forma muy lenta debido a múltiples factores, que van desde la sobrecarga de trabajo con la que operan los órganos internos de control hasta falta de capacitación a los miembros de estas instancias. Otro problema es que los OIC muchas veces son usados con fines políticos y en otros casos quienes los integran no pasaron por un proceso público de selección que garantice su independencia.

El documento también pone énfasis en señalar que una vez que la denuncia es admitida por las instancias correspondientes puede demorar años en etapa de investigación, ya que la ley no prevé plazos específicos para esta etapa y cuando el denunciante quiere darle seguimiento se topa con que la autoridad investigadora no está obligada a rendir cuentas sobre sus actividades, por lo que la mayoría de las veces no brindan información sobre el estatus de la denuncia. En los pocos casos en que se logra obtener un pronunciamiento se limitan a contestar que se encuentra “en etapa de investigación” sin proporcionar mayor información al denunciante, causando un estado de incertidumbre jurídica.

Las recomendaciones planteadas en este documento van encaminadas a mejorar el sistema de impartición de justicia en materia administrativa para acotar los altos niveles de impunidad mediante la capacitación. Una de las sugerencias más importantes sería un cambio en la legislación para acotar la discrecionalidad del actuar de las autoridades investigadoras de faltas administrativas y obligarlas a que establezcan plazos específicos para la etapa de investigación. También se busca que éstas puedan informar periódicamente a los denunciantes (sean personas físicas, morales, privadas o alguna institución pública facultada para la presentación de denuncias) acerca del estado que guarda el desarrollo de la investigación que derivó de la denuncia presentada.

El documento se compone de cinco capítulos. En el primero de ellos se describe y contextualiza el problema que representa la corrupción en el país y se hace un breve recuento de las campañas, políticas y programas anticorrupción



adoptadas por los presidentes desde la década de 1970. De igual manera, se hace una recapitulación de las acciones de la sociedad civil y los hechos en la opinión pública que dieron pie a una serie de leyes con las que se articuló el Sistema Nacional Anticorrupción. En el segundo capítulo, dedicado al marco jurídico en que se desarrolla esta temática, se explica la importancia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para prevenir y sancionar la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares. En este mismo apartado se detalla la importancia de los órganos internos de control y el nuevo rol de los tribunales de justicia administrativa en el combate a la corrupción.

En el tercer capítulo se señala cómo a pesar de estos cambios legislativos en materia anticorrupción, los niveles de impunidad siguen siendo muy altos, y a través del testimonio de diversos expertos se exponen los motivos por los cuales las denuncias ciudadanas se quedan paralizadas en la etapa de investigación y no se ha logrado avanzar en sancionar a los servidores públicos que cometen faltas administrativas. Mientras tanto, en el cuarto capítulo se recapitulan las trabas que ha enfrentado Iniciativa Sinaloa, que ha buscado incidir en esta materia presentando denuncias derivadas de los hechos revelados en los reportajes del Border Hub.

El documento finaliza con una serie de recomendaciones que buscan mejorar el trabajo de los órganos internos de control para acotar los altos niveles de impunidad.

# I.

## Antecedentes

### I.1.

#### Los esfuerzos institucionales en materia anticorrupción

La corrupción es uno de los mayores problemas de México y encuentra en la impunidad un incentivo para seguir operando. En términos económicos le cuesta al país entre el 5% y 10% del Producto Interno Bruto (PIB), según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>3</sup> Es un mal que afecta la calidad de vida y resta oportunidades a los ciudadanos: desde un puente mal construido que de pronto colapsa, dejando a una comunidad sin este servicio, hasta un esquema de desvíos millonarios que debieron invertirse en salud, educación o infraestructura.

Es un tema que de forma recurrente está en la conversación pública. Diversas encuestas han mostrado que es un problema que preocupa a los mexicanos

<sup>3</sup> Forbes, "Corrupción le cuesta a México hasta 10% del PIB: OCDE", 23 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/pib-mexico-corrupcion-ocde/>



porque tiene un impacto en su vida cotidiana. En 2021, el 57.1% de la población consideró a la corrupción como uno de los problemas más importantes en su entidad federativa, solo por debajo de la inseguridad pública, según datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2021).<sup>4</sup>

La corrupción es una problemática que ha estado presente en la historia política y social de México. Para diversos estudiosos del tema, el país tiene una larga historia de campañas contra la corrupción con grandes promesas políticas, reformas en las normas e instituciones, e incluso el encarcelamiento de altos oficiales públicos. Stephen D. Morris (2016), jefe del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en Middle Tennessee State University, recuerda que casi todos los presidentes modernos empezaron su sexenio con una campaña contra la corrupción. Luis Echeverría la calificó como un “cáncer de la Revolución”. José López Portillo dijo que si estuviera vivo Emiliano Zapata lucharía contra ella. Miguel de la Madrid invitó a una gran “renovación moral”. Carlos Salinas, prometiendo modernidad, dio golpes dramáticos con el encarcelamiento del líder del sindicato petrolero Joaquín Hernández, La Quina, y de Carlos Jongitud Barrios, líder del sindicato magisterial, SNTE. Tras derrotar al candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), hizo de la lucha contra la corrupción su más alta prioridad, recuerda el investigador.

En cuanto a estrategias de combate y prevención de la corrupción, al menos desde los años ochenta ha habido varios esfuerzos de construcción institucional. Fernando Nieto Morales (2020) cita como ejemplo la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982 o la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002. “Se han diseñado programas administrativos de combate a la corrupción, transparencia y mejora de la gestión en el ámbito federal”, abunda, como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 o el Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012 (Nieto, 2020, pág. 688).

<sup>4</sup> Estadística a propósito del Día Internacional contra la Corrupción del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\\_DMC\\_22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DMC_22.pdf)



Como parte del programa anticorrupción de Vicente Fox se fortaleció la transparencia de las compras por internet, de acuerdo a los registros hemerográficos de esos años. Francisco Barrio Terrazas, entonces secretario de la Contraloría y responsable del combate a la corrupción en el gobierno de Fox, presumía a principios del 2001 que los nuevos mecanismos implementados por el gobierno panista habían hecho posible que miles de ciudadanos empezaran a participar como auditores gratuitos e interesados. En una entrevista del 29 de enero de 2001 con el diario Reforma, destacaba la apertura en los procedimientos de adquisiciones: “Hoy en día cualquier proveedor de bienes y servicios puede verificar lo que el Gobierno está comprando. Esto es algo que todavía hace relativamente muy poco tiempo no se podía” (Ramos, 2001).

Esta apertura dio a los ciudadanos, activistas y periodistas mayores alcances de fiscalización de los recursos públicos y pronto comenzaron a salir a la luz pública los excesos en las contrataciones. El 19 de junio de 2001, la periodista Anabel Hernández publicó en Milenio las compras de productos domésticos hechas por Presidencia a costos inflados, como toallas de 4,025.00 pesos por pieza y cortinas “electrificadas a control remoto” de 173 mil 836 pesos.<sup>5</sup>

Esta publicación generó un escándalo mediático que escaló a diarios internacionales y que le valió a la reportera el Premio Nacional de Periodismo y ocasionó que más periodistas se avocaran al escrutinio de los recursos públicos usados por los gobiernos.

En 2002 se dio la promulgación de la Ley de Transparencia, que institucionalizó el derecho de acceso a la información y permitió contar con herramientas para conocer mejor el uso y destino de los recursos públicos.

Sin embargo, estos esfuerzos institucionales han sido insuficientes para acabar con la corrupción.

<sup>5</sup> Milenio Diario, “Presidencia compra toallas de 4,025 pesos”, 19 de junio de 2001.

## I.2.

### Origen del Sistema Nacional Anticorrupción

Enrique Peña Nieto fue otro de los expresidentes que apostó discursivamente por el tema anticorrupción. En mayo de 2012, durante su campaña para la Presidencia de la República y después de las multitudinarias protestas que se iniciaron entre estudiantes de la Universidad Iberoamericana y que se extendieron entre miles de jóvenes de distinta procedencia social y política, el entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se vio obligado a poner dentro de su discurso el tema anticorrupción y lanzó un manifiesto de diez puntos denominado “Por una presidencia democrática” (Avilés, 2012).

Durante su lectura en una reunión con un grupo de académicos, políticos y empresarios se comprometió a que una vez que ganara la Presidencia impulsaría la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción, que fungiría como una instancia autónoma con capacidad de actuar ante casos de corrupción gubernamental en el nivel federal, estatal y municipal a partir de denuncias ciudadanas. “El titular de la Comisión deberá ser aprobado por mayoría calificada en el Senado de la República”, afirmó (Peña, 2012).<sup>6</sup>

En noviembre de 2012 entregó a los legisladores de su partido (PRI) una iniciativa que buscaba desaparecer a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para que sus funciones fueran absorbidas por una nueva instancia: la Comisión Nacional Anticorrupción. El nuevo órgano tendría facultades para actuar de oficio por notificación de otros órganos estatales, pero también respondería a denuncias ciudadanas. Según sus dichos, fungiría como un “nuevo sistema de rendición de cuentas, de responsabilidades administrativas y de combate a la corrupción” (Montalvo, 2012).

En diciembre de 2013 el Senado aprobó el proyecto por el que se creaba la Comisión Nacional Anticorrupción (Notimex, 2013). También se envió a la Cámara de Diputados para su análisis. Sin embargo, los diputados optaron

<sup>6</sup> Consultar “Manifiesto Enrique Peña Nieto”, 21 de mayo de 2012, disponible en <https://pri.org.mx/ElPartidoDeMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=6781>



por congelarlo y en su lugar trabajaron la creación de un sistema articulado. En 2014 las distintas fracciones parlamentarias en la cámara baja presentaron iniciativas tendientes a crear un sistema anticorrupción (Arredondo, 2015). En octubre de ese año, por ejemplo, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó una propuesta con seis puntos, entre los que destacaba la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, un Comité Ciudadano para la Ética Pública, el fortalecimiento de la Función Pública y la conformación de un Consejo Nacional en la materia, entre otras (Expansión, 2016).

El 9 de noviembre de 2014, el portal de Aristegui Noticias dio a conocer una investigación periodística que avivó el debate sobre la importancia de legislar en el tema anticorrupción (Aristegui Noticias, 2014). El reportaje dio a conocer que el entonces presidente y su esposa Angélica Rivera tenían una residencia en la exclusiva zona de Lomas de Chapultepec, en la Ciudad de México, que fue construida por grupo Higa, una empresa vinculada a un consorcio que había ganado el concurso del tren rápido a Querétaro y que fue anulado por sorpresa apenas dos días antes de que saliera a la luz la investigación periodística (Martínez Ahrens, 2014). El tema puso en la agenda mediática el conflicto de interés en el que habría incurrido el mandatario.

El 10 de diciembre de 2014, diversas organizaciones de la sociedad civil presentaron una propuesta para crear un sistema nacional anticorrupción porque consideraron que hasta ese entonces las diversas fuerzas políticas sólo habían presentado respuestas incompletas. “El SNA debe contrarrestar la fragmentación institucional que hoy prevalece en materia de combate a la corrupción y que ha anulado en la práctica los esfuerzos del Estado en la materia”, destacan en un comunicado (IMCO, 2014). El sistema que proponían estaba basado en la creación de dos leyes: una Ley Anticorrupción que estableciera los tipos administrativos de mayor impacto social, económico, político y presupuestal, así como los delitos especiales clasificados como corrupción; y una Ley Nacional de Fiscalización para armonizar los trabajos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y de los distintos órganos fiscalizadores estatales. También proponían una reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que estableciera los principios básicos del ejercicio del servicio público, y las obligaciones concretas que éstos tienen.



Mauricio Merino Huerta, entonces coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas, señaló que la propuesta era una “urgencia, una reacción colectiva de personas muy distintas, de corrientes muy distintas que de repente nos empezamos a poner en contacto con redes sociales, correo electrónicos y dijimos vamos a juntarnos porque esto es inaceptable” (Ortuño, 2014).

Finalmente, el 27 de mayo de 2015 se dio un paso importante para edificar el entramado legal que sostendría al futuro sistema nacional anticorrupción: se promulgó la reforma constitucional en la materia. Ese día el entonces presidente destacó que ésta implicó modificaciones a 14 artículos de la Constitución y era resultado de la voluntad de legisladores y organismos de la sociedad civil. “Constituye un cambio de paradigma para el combate al cohecho, la extorsión y prácticas indebidas de parte de servidores públicos y particulares”, reiteró (Notimex, 2015).

El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el DOF las leyes secundarias que dieron vida al Sistema Nacional Anticorrupción, la instancia de coordinación entre autoridades de todos los niveles del gobierno. Para poner en marcha el SNA fue necesario emitir, reformar y abrogar diversos ordenamientos jurídicos. Por ejemplo, entre las nuevas leyes secundarias aprobadas por el Congreso estaba la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. También se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Gobierno de México, 2018).

Con esto por fin quedó diseñado un ambicioso entramado legal que creaba mecanismos para prevenir, detectar, investigar y sancionar a los servidores públicos y particulares que participaran en corruptelas. Además se fortaleció a la Auditoría Superior de la Federación –el máximo órgano fiscalizador- para que sus informes de resultados fueran más periódicos y oportunos y no se presentaran de forma tan desfasada como ocurría antes.



El SNA surgió como una ambiciosa apuesta para atajar uno de los problemas que más preocupa a los mexicanos. Sin embargo, la estrategia anticorrupción de Peña Nieto fue reactiva, incompleta y limitada, explica el académico. “Fue reactiva en tanto respondió principalmente a la necesidad de aplacar el descontento social ante los escándalos de corrupción e impunidad. Fue incompleta porque los recursos se mantuvieron precarios y nunca se formuló una política anticorrupción coherente (o al menos no en los primeros años de implementación). Y fue limitada porque no hubo voluntad política para consolidar y mejorar el sistema, ni una coalición que asegurara decisivamente su continuidad” (Nieto, 2020, pág. 687).



## II.

# Marco Jurídico

## II.1.

### Ley General de Responsabilidades Administrativas

Entre el paquete de leyes secundarias que entraron en vigor como parte del Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Esta norma es conocida popularmente como la iniciativa ciudadana 3 de 3, un esfuerzo de la sociedad civil que consistía en obligar a los funcionarios a hacer públicas sus declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses, situación que antes quedaba a decisión del funcionario.

Con la entrada en vigor de la LGRA, se obligó a los servidores públicos a presentar sus declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses, pero solo las dos últimas pueden ser públicas, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución, según el artículo 29 (Cámara de Diputados, 2022).



La LGRA establece una serie de mecanismos que deben seguir las Secretarías y los órganos internos de control para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción. Por ejemplo, pueden implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus cargos, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción. También pueden emitir códigos de ética, valorar las recomendaciones que haga el comité coordinador del SNA a las autoridades con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional y evaluar anualmente el resultado de las acciones que se hayan implementado.

La ley estipula como faltas administrativas no graves, los actos u omisiones de los servidores públicos que transgredan o incumplan sus funciones, atribuciones o comisiones encomendadas; que no atiendan las instrucciones de sus superiores; que no presenten en tiempo y forma sus declaraciones patrimoniales y de intereses; que no registren, custodien o cuiden la documentación bajo su responsabilidad; que no rindan cuentas sobre el ejercicio de sus funciones; que no se cercioren de un posible conflicto de interés antes de la celebración de un contrato.

La legislación establece como faltas administrativas graves el cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento y obstrucción de la justicia, entre otras.

A nivel federal una de las instancias fundamentales en el combate a la corrupción es la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de los órganos internos de control. El origen de la SFP se remonta a 1982 cuando se creó bajo el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas (DOF, 1998).

Desde entonces ha sufrido una serie de modificaciones, de acuerdo a los gobernantes en turno. Actualmente, la SFP es la dependencia perteneciente al Ejecutivo federal responsable de vigilar a los servidores públicos y de auditar el gasto que estos hacen de los recursos públicos.



También se encarga de prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, tarea que ha sido severamente cuestionada porque las sanciones que impone son muy bajas y no se pagan. En el 2018, un reportaje de EL PAÍS dio a conocer que durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) la SFP había sancionado a 49.420 funcionarios y había impuesto un total de multas por 12.617 millones de pesos (unos 700 millones de dólares), pero sólo se había pagado el 10% (Gallegos, 2018).

Tras la llegada de López Obrador al Gobierno de la República, la Función Pública comenzó a adquirir un papel más trascendente discursivamente en el combate a la corrupción. Desde el inicio se propuso mejorar la vigilancia y el control interno de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) a través de 213 órganos internos de control (OIC) y las unidades de responsabilidades (UR). “El Presidente de la República giró instrucciones para que el personal de los OIC que antes dependía presupuestalmente de las dependencias donde operaba, fuera transferido a la Función Pública para garantizar su independencia”, se presumía en el primer informe de labores (SFP, 2019).

Entre las primeras estrategias que se plantearon en la SFP, al inicio de la actual administración cuando la titular era Irma Eréndira, estaba impulsar la austeridad republicana, ciudadanizar el combate a la corrupción, proteger la denuncia y a los alertadores internos, democratizar las tecnologías, y relanzar el Servicio Profesional de Carrera con perspectiva de género.

En los primeros nueve meses de operaciones de la SFP en este gobierno la Función Pública había tenido un proceso de renovación, según su entonces titular. “Se ha transformado para ejercer sus facultades a plenitud y convertirse en un verdadero instrumento para erradicar el dispendio y la frivolidad; combatir sin simulaciones la corrupción y la impunidad; así como instaurar una nueva ética pública, con instituciones confiables y personas servidoras públicas íntegras, comprometidas con la voluntad popular”, se afirmó en el primer informe de labores (Ídem).

Desde el inicio de la administración, según la SFP, el combate a la impunidad ha sido una prioridad, ya que si no hay sanciones, se alimenta la corrupción.



“En esta línea, una de las tareas fundamentales de la SFP ha sido garantizar la aplicación de la LGRA, así como promover los criterios administrativos y jurisdiccionales necesarios para sancionar la corrupción y las faltas administrativas”, se destaca en el informe de labores 2021 (SFP, 2021).

En el más reciente informe de labores, la SFP, a cargo de Roberto Salcedo Aquino, destacó que en el periodo del 1 de septiembre de 2021 y el 30 de junio de 2022 se habían iniciado 697 expedientes de procedimientos de responsabilidades administrativas por faltas graves y 13,194 expedientes de procedimientos por faltas no graves y se habían impuesto 340 sanciones correspondientes a inhabilitaciones y destitución de los cargos públicos. No se especificó cuántas de éstas tenían el carácter de firmes y cuántas continuaban subjúdicis (SFP, 2022).

## II.2.

### **La importancia de los órganos internos de control y el nuevo papel de los tribunales de justicia administrativa**

**L**os Órganos Internos de Control son las unidades administrativas encargadas de prevenir, detectar y abatir posibles actos de corrupción. Realizan auditorías, atienden quejas, denuncias, peticiones ciudadanas y resuelven procedimientos administrativos de responsabilidades (SFP, sf).

En la administración pública federal existen poco más de 200 Órganos Internos de Control (OIC), y al frente de cada uno de ellos se encuentra un encargado que, tras la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, ahora es designado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, quien también puede removerlo del cargo.

Otra de las atribuciones del titular de la SFP es designar a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades que integran los órganos internos de control.



En el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, el titular y demás miembros que integran el OIC es personal militar y la SFP simplemente se limita a expedir el nombramiento correspondiente.

A nivel estatal los órganos internos de control dependen de la Contraloría o su equivalente.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas señala en su artículo 10 que estos tendrán a su cargo, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas (Cámara de Diputados, 2022).

El artículo 3 de la mencionada ley establece que tratándose de faltas administrativas no graves la autoridad resolutora lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el Tribunal competente. A nivel federal le corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mientras que a nivel local, a los tribunales de cada una de las entidades federativas (Ídem).

Aunque tradicionalmente los tribunales de justicia administrativa han contado con la competencia para conocer sobre los juicios de nulidad que ponen los servidores públicos en contra de las resoluciones en materia de responsabilidades que les atañen, con la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción, estos tribunales adquirieron un papel preponderante en el combate a la corrupción, ya que se les otorgó competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades (Guerra et al, 2021).

Para el caso de servidoras y servidores públicos en los que el Tribunal de Justicia Administrativa determine que existió falta administrativa grave, debe decidir si esta falta provocó daños y perjuicios a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos. En caso de establecer que existieron daños y perjuicios, deberá imponer la indemnización correspondiente (Fierro et al, 2021).



Aunque el tribunal debe imponer la sanción, no tiene facultades para ejecutarla, ya que dicha atribución corresponde, tratándose de suspensión, destitución e inhabilitación al superior jerárquico del servidor público sancionado, y tratándose de una indemnización o sanción económica, su ejecución corresponde al servicio de administración tributaria o a las autoridades locales competentes en las entidades federativas.<sup>7</sup>

La justicia administrativa es muy importante, ya que si se logra sancionar a quien cometió una falta se envía un mensaje de que hay orden al interior del gobierno y no hay cabida para la impunidad, explica Marlene León Fontes, directora de Iniciativa Sinaloa. “Se envía un mensaje de que hay actos que se cumplen con legalidad, entonces tiene que ver con un mensaje interno: si hay justicia administrativa eso te habla de que hay un buen gobierno y hay gobernanza”, reitera.<sup>8</sup>

Daniel Elizondo, titular de Litigio Estratégico en Iniciativa Sinaloa, coincide con León Fontes en que la justicia en materia administrativa sirve para mejorar el servicio público. “Es importante la justicia administrativa porque hace que haya mejores servidores y servidoras públicas, que actúen apegadas a la legislación... Es una herramienta que nos puede servir para mejorar toda la gobernanza”, apunta.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 225, fracción II, consultada el 15 de febrero de 2023, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.

<sup>8</sup> Entrevista con Marlene León Fontes, directora de Iniciativa Sinaloa, realizada el 4 de abril de 2023.

<sup>9</sup> Ídem.



## **El complejo sistema anticorrupción**



### **El camino de la denuncia ciudadana**

Aunque las denuncias por faltas administrativas pueden ser anónimas y las autoridades investigadoras deben establecer áreas de fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar sus quejas, esto no ha traído como consecuencia altos niveles de justicia.

Un estudio de Impunidad Cero y la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey presentado en agosto de 2021 reveló que la impunidad administrativa a nivel federal es de 80.69%, considerando los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y la Fiscalía General de la República (Impunidad Cero, 2021).

El documento titulado “La impunidad administrativa en México: la ineficiencia del sistema que genera impunidad”, el cual analiza los sistemas de responsabilidad administrativas de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y de las fiscalías de todos los estados del país y del gobierno federal encontró que los poderes ejecutivos de Chihuahua y Querétaro son los dos



con mayor impunidad administrativa, con 97.2% y 91.3%, mientras que los de Nuevo León y Chiapas cuentan con los niveles más bajos de impunidad administrativa, con 6.8% y -3.3%, respectivamente (Ídem).

Darío Ángeles González, abogado especializado en derecho administrativo y quien fue uno de los investigadores del estudio en mención, explica que en su experiencia ha podido constatar que uno de los grandes problemas de los órganos internos de control es que las autoridades investigadoras no están capacitadas para responder a la resolución de denuncias con la complejidad técnica que implican las nuevas leyes en la materia aunado a que tienen una sobrecarga de trabajo.<sup>10</sup>

“Cuando se modificó el sistema de justicia penal en 2008 se tenía muy claro que esto implicaba capacitaciones, nuevo personal, adecuaciones en las instalaciones, entonces se podía ver la inversión y capacitación de forma intensa, pero acá no, se crearon esas leyes, entró en vigor el sistema (Nacional Anticorrupción), con un diseño muy complicado y que exige un grado de complejidad técnica que no tenía el sistema anterior y se dejó en manos de autoridades a las que no se les dio dinero ni pasaron por las capacitaciones”, destaca el experto.<sup>11</sup>

La impunidad en el tema de sanciones a servidores públicos, no solo ocurre en la vía administrativa, sino también en la penal. De acuerdo al estudio “Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país, 2020”, del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC, 2020) encontró que sólo el 2% de las determinaciones de delitos de corrupción son judicializadas.

Esta impunidad se debe a varios factores. En el caso del ámbito administrativo, uno de ellos es que hay poco interés en hacer efectiva la justicia por parte de las instancias involucradas, explica Vania Pérez, integrante del Consejo de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción. Otro factor es que hay mucho desconocimiento sobre el nuevo sistema y la nueva LGRA. A esto, añade, habría que sumarle que las normas son muy ambiguas y eso ocasiona que las denuncias no estén bien argumentadas y terminen cayéndose,

<sup>10</sup> Entrevista con Darío Ángeles González, abogado especializado en derecho administrativo, realizada el 6 de junio de 2023.

<sup>11</sup> Ídem.



mientras que los OIC en muchas ocasiones son utilizados con fines políticos o es la última instancia en la que se piensa para poner una denuncia.<sup>12</sup>

La experta en el tema anticorrupción cuenta que otro problema que se ha detectado es que muchos de los procedimientos abiertos por faltas administrativas son en contra de servidores públicos de nivel medio o bajo, mientras que los funcionarios de nivel alto pocas veces son investigados porque se protegen.

“El tema de la corrupción no es fortuito, está bien estudiado, entonces el gobernador, el secretario de estado no firman las contrataciones, la firma alguien más que no tiene otra opción más que asumir la responsabilidad que le fue otorgada... El servicio público en este país nos ha enseñado que uno es un soldado del jefe, entonces los servidores públicos no están viendo lo que están firmando porque lo asumen como parte de su responsabilidad”, acota.<sup>13</sup>

Para Marlene León Fontes, directora de Iniciativa Sinaloa, uno de los motivos que explican el por qué se está fallando en castigar la corrupción tiene que ver con la designación de los titulares de los órganos internos de control y las fiscalías especializadas anticorrupción.

“Esos cargos tan importantes deben pasar por un proceso público y abierto que garantice que realmente son autónomos e independientes de otros poderes, mientras no veamos eso difícilmente vamos a tener resultados”, expuso la experta durante el diálogo: “Denunciar la corrupción: retos de la sociedad civil para abatir la impunidad en México” realizado en mayo pasado (León Fontes, 2023).

Durante el evento organizado por Iniciativa Sinaloa y el Border Hub, René Moreno Medina, quien formó parte del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción en Chihuahua, coincidió con León Fontes en que uno de los motivos por los cuales no se ven resultados en las investigaciones en materia administrativa tiene que ver con los perfiles de las personas que están al frente de estos órganos. “No hay un criterio de independencia real, básicamente son designaciones por dedo y cuando no hay un criterio de independencia los temas no se investigan”, aseveró el activista (Moreno Medina, 2023).

<sup>12</sup> Entrevista realizada a Vania Pérez Morales, integrante del CPC nacional, el 03 de mayo de 2023.

<sup>13</sup> Ídem.



Las únicas indagatorias que avanzan son casos del pasado, mientras que en el resto de los temas la estrategia es mantenerlos en investigación hasta que las faltas prescriban. “El único plazo que hay para investigar una falta administrativa es la prescripción: si es un caso que es una falta no grave (el plazo) es un año, entonces pueden ‘patear’ las investigaciones hasta tres años y si son casos graves se puede ‘patear’<sup>14</sup> hasta siete”, explicó (Ídem).

Otro de los problemas es que no hay mecanismos de protección para las personas que denuncian. “La mayoría de la gente que denuncia es gente que trabaja en la misma administración, quién se va a animar a perder la chamba<sup>15</sup> al denunciar un tema de corrupción en serio, porque de dónde va a salir la información, normalmente esa es información que está bloqueada por otras vías y no tenemos otras formas ni de asegurar el empleo ni asegurar la vida de las personas porque no hay ni presupuesto y no hay protocolos de mecanismos de protección”, afirma (Ídem).

Darío Ángeles González, quien participó con Impunidad Cero documentando la impunidad administrativa, explica que la parte donde se podría trabar el procedimiento es en la investigación, ya que está sujeta a la prescripción de la falta. “En la investigación técnicamente te puedes tardar todos los tiempos que sean necesarios y lo único que puede volverse un obstáculo es que no vaya a prescribir el asunto por la fecha de la comisión de los actos”, destaca.<sup>16</sup>

Una vez que se concluye que se cometió una falta administrativa, la autoridad investigadora presenta una acusación mediante el informe de presunta responsabilidad administrativa y una vez que éste es admitido inicia formalmente el procedimiento, explica González, donde hay plazos más estrictos. “Durante esa etapa desde la admisión hasta la resolución hay un plazo para el procedimiento, se llama proceso de caducidad. Si se está más de seis meses sin actuación se caduca el procedimiento, salvo que haya causa justificada para eso. Por ejemplo: si se están desahogando pruebas, se mandaron oficios y hay alguna causa que impide que avance, esto evita que pase la caducidad”, precisa.<sup>17</sup>

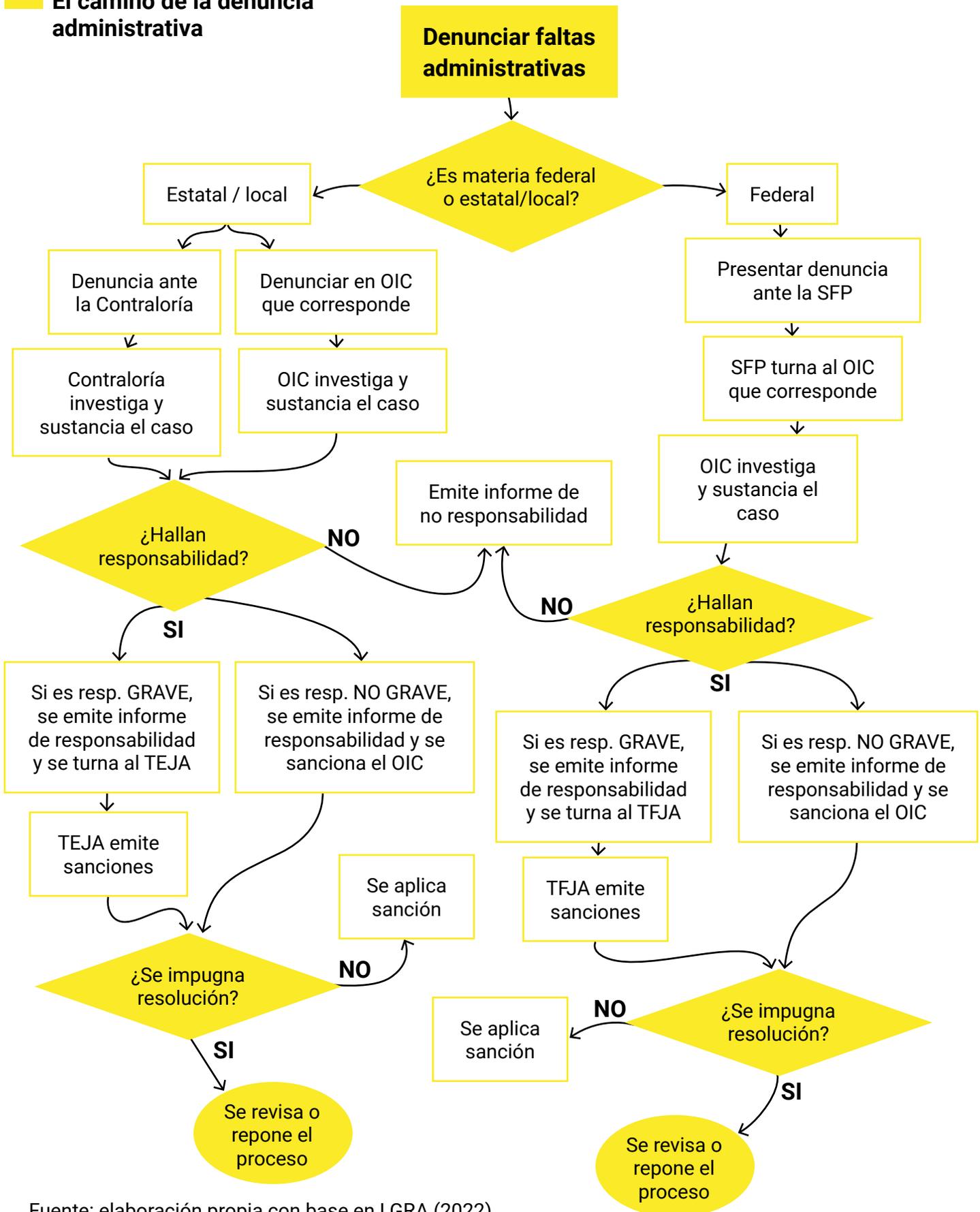
<sup>14</sup> En términos coloquiales, dilatar de forma excesiva una investigación. Patear: Andar mucho, haciendo diligencias para conseguir algo, según la Real Academia Española, disponible en <https://dle.rae.es/patear>

<sup>15</sup> Chamba: empleo, trabajo (principalmente en México), según la Real Academia Española, disponible en <https://dle.rae.es/chamba>

<sup>16</sup> Entrevista con Darío Ángeles González, abogado especializado en derecho administrativo, realizada el 6 de junio de 2023.

<sup>17</sup> Ídem.

## El camino de la denuncia administrativa



Fuente: elaboración propia con base en LGRA (2022).



Una vez que arranca el procedimiento es más difícil que se quede estancado, agrega, el único problema con el que se ha topado en esta etapa es que ha habido algunos casos donde los acusados no cuentan con defensores de oficio, por lo que se presentan sin abogado y los organismos municipales no tienen forma de proveerles este servicio. Aunque no caduca el procedimiento, esto ocasiona que la autoridad tarde más tiempo en llegar a la resolución. “Eso está generando una parálisis medio extraña porque no se puede avanzar por la falta de asistencia legal”, acota.<sup>18</sup>

El abogado destaca que para él no está mal que la investigación pueda demorarse porque en ciertos casos, sobre todo los que tienen que ver con actos de corrupción, se necesita tiempo para saber qué pasó y para ello hay que realizar una serie de diligencias y pedir oficios. “Si estás investigando un caso de cohecho, donde hay temas de transacciones económicas quizá debas pedir información a los bancos, entonces tienes que pedir colaboración a la Comisión Nacional Bancaria de Valores (CNBV) y a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Entonces si le pones plazos muy estrictos puedes terminar impidiendo que se lleven investigaciones adecuadas”, puntualiza.<sup>19</sup>

Por su parte, Daniel Elizondo explica que la ley no establece plazos claros para la investigación, por lo que las denuncias pueden durar años estancadas.<sup>20</sup>

Otra de las mayores trabas ha sido el seguimiento mismo de la denuncia, explica la directora de Iniciativa Sinaloa, ya que una vez que la SFP las remite a la autoridad local, hay una falta de coordinación entre ambas instancias.

Cuando el órgano local recibe la denuncia éste le asigna un nuevo folio, pero ese número nunca se le informa al denunciante. Entonces se vuelve casi imposible darle seguimiento a cada uno de los casos.

Para León Fontes, no hay claridad respecto al estatus de tu denuncia, si siguió avanzando, si fue turnada a otra dependencia, si se giraron oficios para investigar el caso, no se sabe todavía si está en etapa de recepción o ya avanzaron a investigación, si ya se va a emitir sentencia.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> *Ídem.*

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> *Entrevista con Daniel Elizondo, titular de Litigio Estratégico en Iniciativa Sinaloa realizada el 4 de abril de 2023.*

<sup>21</sup> *Entrevista con Marlene León Fontes, directora de Iniciativa Sinaloa, realizada el 4 de abril de 2023.*



En suma, algunas de las problemáticas que advierten los expertos son: 1) falta de capacitación de los OIC en las nuevas leyes en materia anticorrupción; 2) la sobrecarga de trabajo de los OIC; 3) falta de plazos legalmente establecidos para responder a las denuncias por presuntos casos de corrupción; 4) falta de mecanismos de protección a denunciante sean estos ciudadanos o funcionarios; 5) falta de transparencia en la designación de titulares de los OIC y otros órganos anticorrupción, que garantice en estos el perfil técnico necesario y la autonomía de gestión.



# IV.

## ESTUDIOS DE CASO

### IV.1.

#### Los litigios de Iniciativa Sinaloa

Una muestra significativa de las trabas que conlleva denunciar y lograr que se castigue una conducta indebida la constituye la experiencia de Iniciativa Sinaloa que, en alianza con el Border Hub, ha buscado incidir en esta materia presentando denuncias en las instancias correspondientes tras las investigaciones periodísticas que han revelado hechos que pueden ser constitutivos de delitos o faltas administrativas.<sup>22</sup>

Desde diciembre de 2019 a la fecha de publicación de este documento, la organización ha presentado 32 denuncias, la mayoría ante la Secretaría de la Función Pública que, a su vez, ha turnado los casos a diferentes instancias de

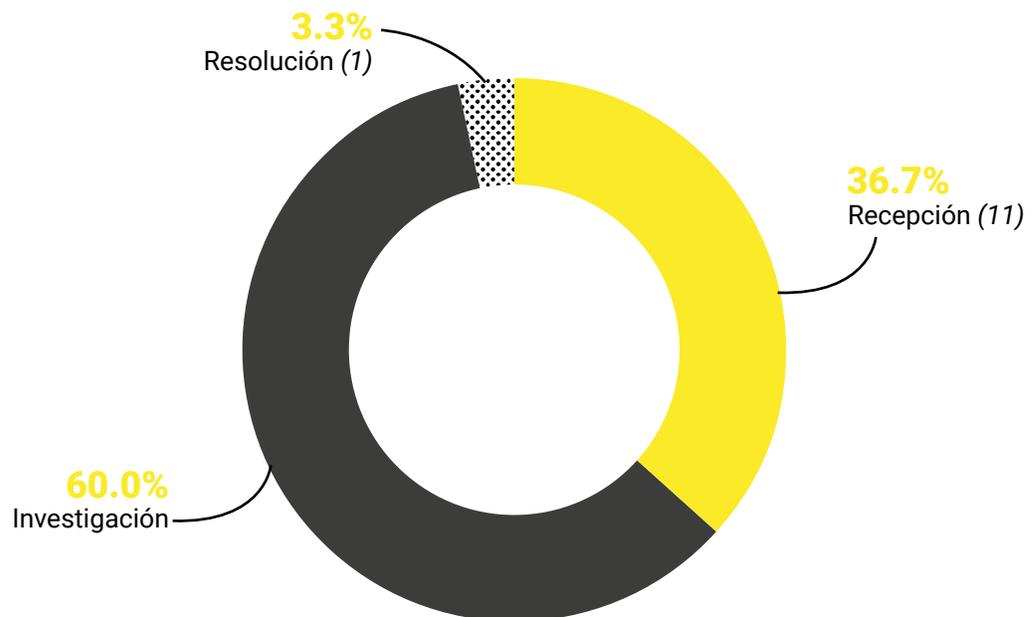
<sup>22</sup> *Iniciativa Sinaloa es una organización civil independiente, sin fines de lucro, fundada en Culiacán, Sinaloa, el 08 de junio de 2010 por cuatro periodistas locales, con la intención de hacer investigación sistemática y profesional para incidir en políticas públicas a favor de la promoción y defensa de los derechos humanos. A lo largo de estos años se ha especializado en la agenda anticorrupción y la rendición de cuentas.*

los estados de Baja California, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas. La directora de Iniciativa Sinaloa, Marlene León Fontes, explica que esto parte de una estrategia en materia de litigio trazada desde el inicio, ya que querían dejar precedente a nivel federal de cada una de las denuncias.<sup>23</sup>

“Todas las denuncias las presentamos primero en la Secretaría de la Función Pública para dar vista a ellos y que tengan conocimiento. Aunque nosotros sabemos que la van a desechar porque no les compete a ellos, el hecho de que la turnen a lo local es una señal para que en lo local sepan que en lo nacional ya se sabe del caso”, reitera León Fontes.<sup>24</sup>

Las faltas denunciadas por la organización civil son cohecho, conflicto de intereses, desvío de recursos, peculado, participación ilícita en procesos administrativos, utilización de información falsa, abuso de funciones, colusión, encubrimiento y tráfico de influencias. Hasta julio de 2023, 11 de estas denuncias se encontraban en etapa de recepción, 18 en etapa de investigación y solo una concluyó en sanción a una funcionaria, como se puede ver en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1.** Denuncias presentadas por IS por etapa procesal (2019-2023)



Fuente: elaboración propia con datos de Iniciativa Sinaloa

<sup>23</sup> Entrevista con Marlene León Fontes, directora de Iniciativa Sinaloa, realizada el 4 de abril de 2023.

<sup>24</sup> Ídem.

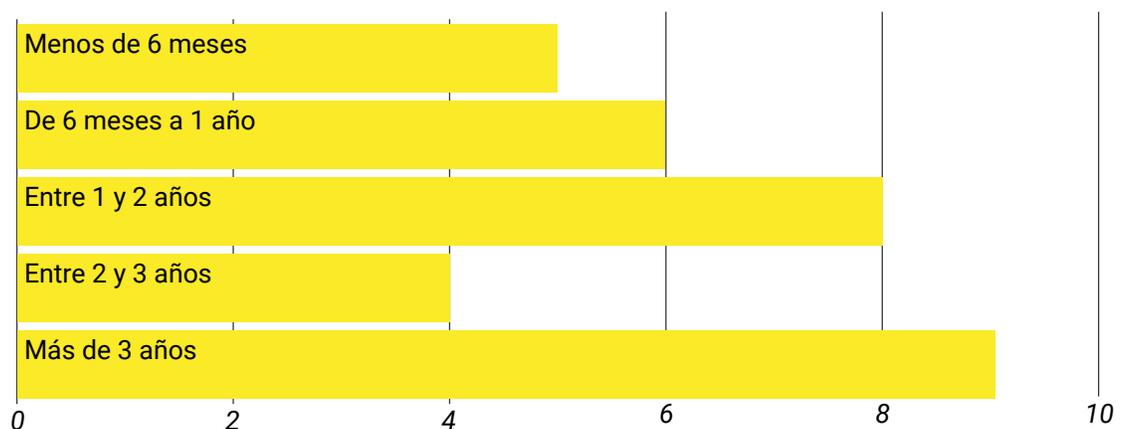
Para Iniciativa Sinaloa, estas denuncias son resultado de un largo proceso que inicia con la exposición de un problema a través de un reportaje de investigación. Una vez difundido el texto periodístico, el área de litigio de la organización se aboca a elaborar el escrito de denuncia basándose en lo señalado en la investigación del reportero y en las evidencias que éste reunió en su reportaje. La mayoría de los escritos de denuncias se han presentado por medios electrónicos, mientras otros han tenido que ser llevados de forma presencial ante la instancia correspondiente.

León Fontes destaca que esta mancuerna periodismo-sociedad civil ha sido muy fructífera porque permite que se pueda lograr un cambio o haya un impacto a partir de una denuncia periodística que lleva el seguimiento de la organización civil. “Ha sido muy buena y necesaria porque ante la inactividad por parte de las autoridades para hacer investigaciones de oficio, lo que queda es el empuje ciudadano, y si Iniciativa [Sinaloa] no hubiese presentando denuncias de los casos expuestos en el Border Hub, nunca se hubieran abierto investigaciones”, recalca la activista.<sup>25</sup>

Aunque después de tres años de haber presentado la primera denuncia, esperaban que en la mayoría de los casos ya hubiese sanciones, esto no ha sido así. Solo en uno de ellos se ha logrado una resolución favorable.

De hecho, de estas 32 denuncias, ocho llevan más de tres años y continúan en etapa de investigación; cuatro se encuentran en el rango de 2 a 3 años de haber sido presentadas; y el resto, menos de un año (gráfico 2).

**Gráfico 2.** Denuncias presentadas por IS por rango de tiempo (2019-2023)

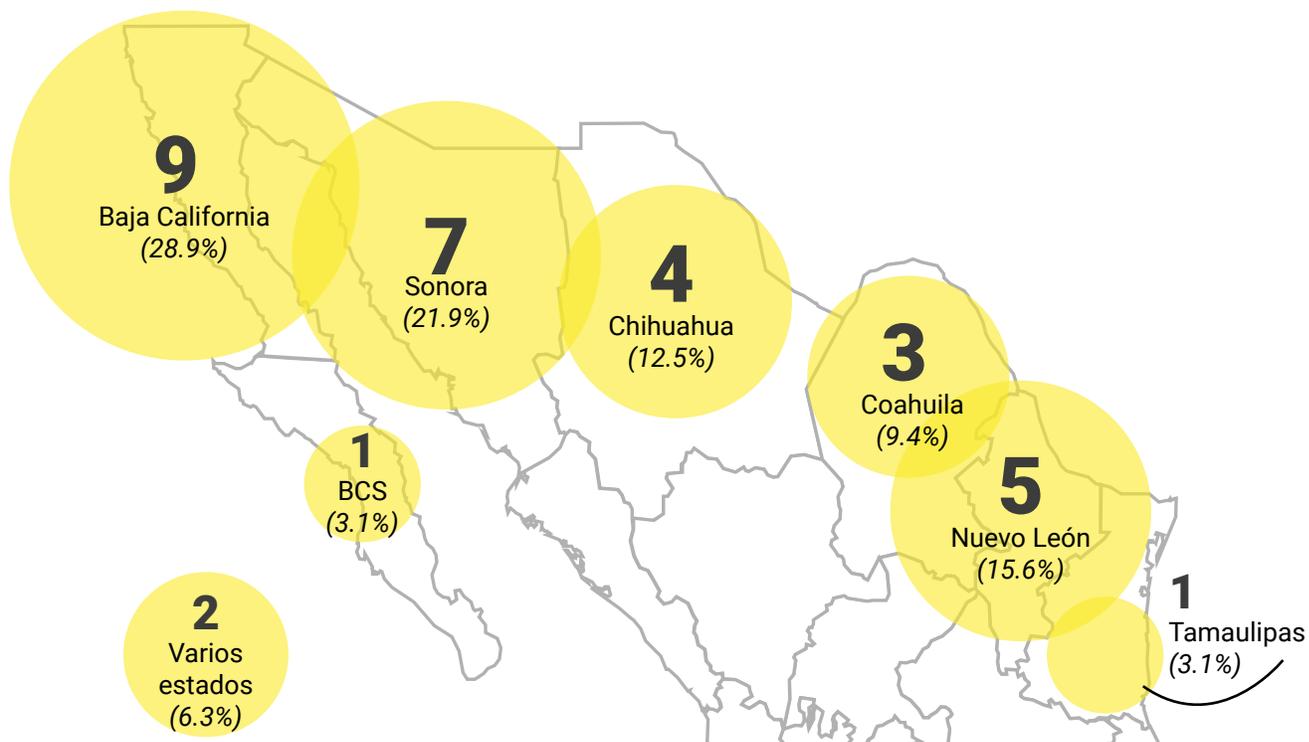


Fuente: elaboración propia con datos de Iniciativa Sinaloa

<sup>25</sup> Entrevista con Marlene León Fontes, directora de Iniciativa Sinaloa, realizada el 4 de abril de 2023.

En cuanto a la distribución geográfica, el estado con más denuncias por presuntas faltas administrativas graves es Baja California, con nueve. Le sigue Sonora con 7, Nuevo León con 5, Coahuila con 3, Tamaulipas y Baja California Sur con una cada una, y 2 denuncias se encuentran siendo investigadas en entidades de uno o más estados (gráfico 3).

**Gráfico 3.** Denuncias presentadas por IS por entidad federativa (2019-2023)



Fuente: elaboración propia con datos de Iniciativa Sinaloa

Para el presente estudio, se seleccionaron algunas de las denuncias que llevan más tiempo sin presentar avances en su etapa procesal, a más de dos o tres años de haber sido presentadas. El objetivo general es analizar las distintas fases del procedimiento que sigue una denuncia una vez interpuesta, a fin de detectar cuáles son las fallas que se presentan en cada etapa y que impiden que las investigaciones avancen de manera satisfactoria. Se tomará en cuenta el análisis de cada caso en particular, pero de igual forma se busca establecer patrones comunes en los distintos estados a fin de poder establecer si se trata de una situación específica de una determinada entidad pública, o si por el contrario, se puede hablar de aspectos sistemáticos y recurrentes en diferentes instancias.

## IV.2.

### **Nepotismo: Familiares de funcionaria del IMSS se enriquecieron con tragedia de Guardería ABC**

**E**l único caso donde Iniciativa Sinaloa ha logrado la inhabilitación de una ex funcionaria pública federal al menos en una primera instancia, parte de la investigación periodística publicada en octubre de 2020 donde se revelaba un hecho de corrupción asociado al Centro de Atención Inmediata para Casos Especiales (CAICE), un organismo creado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para la atención de las víctimas del incendio de la guardería ABC ocurrido en junio de 2009 en Hermosillo, Sonora.

En el reportaje<sup>26</sup> se exponía que tres familiares políticos de Marcela Fimbres Ibarra, la ex administradora del CAICE, cobraron más de 10 millones de pesos como proveedores de servicios en el tiempo en el que Marcela estuvo a cargo de las finanzas de este organismo. “Estos tres personajes no sólo lucraron con la tragedia que enlutó a un país completo, sino también vendieron productos farmacéuticos a un sobreprecio exponencial, lo que hizo que sus ganancias se elevaran todavía más”, se lee en el texto firmado por el periodista Alán Aviña.

Tras la publicación, el 9 de marzo de 2020, Iniciativa Sinaloa interpuso una denuncia en la Secretaría de la Función Pública federal, la cual fue aceptada inmediatamente y turnada al Órgano Interno de Control del IMSS.

El 30 de noviembre de 2020, este emitió una sanción tras hallar a Fimbres Ibarra responsable de negligencia en el manejo de los recursos destinados a atender a las familias de 49 niñas y niños que perecieron y decenas que resultaron heridos en el incendio de la Guardería ABC.

<sup>26</sup> Boder Hub, “Nepotismo: Familiares de funcionaria del IMSS se enriquecieron con tragedia de Guardería ABC”, 6 de octubre de 2020, disponible en <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/nepotismo-familiares-de-funcionaria-del-imss-se-enriquecieron-con-tragedia-de-guarderia-abc/>



De acuerdo con la resolución, Fimbres “omitió excusarse de intervenir en la atención de asuntos en los que tenía un interés familiar, del que pudo resultar algún beneficio para su pariente por afinidad en segundo grado, el C. Omar Cuitláhuac Flores Carrillo (su cuñado)”.

Sin embargo, esta resolución todavía no es firme y continúa su curso legal, ya que al ser calificada como una sanción grave, ésta debió enviarse por parte del OIC al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) para que fuese éste quien emitiera la sanción correspondiente.

“Lo que hizo el OIC del IMSS fue decir aquí hubo una falta administrativa grave y aquí yo mismo la sentencio y aquí yo mismo la ejecuto, pero no le tocaba eso. Entonces esta persona se amparó, le concedieron el amparo y ahorita está el Tribunal Federal (TFJA) conociendo el caso para emitir de nuevo una sentencia. Esto nos habla de que ni siquiera los OIC saben cuáles son sus atribuciones básicas”, destaca el abogado.

Hasta el cierre de este documento, la única sanción, en una primera instancia, que ha logrado Iniciativa Sinaloa ha sido la del caso de la guardería ABC. El resto de las denuncias que partieron de otros reportajes continúan en investigación, ya que han tenido que lidiar con procesos burocráticos que han vuelto lento el trámite y resolución de las denuncias.

Como conclusión de este caso, llama la atención que se actuó con prontitud quizá por tratarse de un tema de alto impacto mediático no solo para el estado de Sonora, sino a escala nacional e internacional. Asimismo, destaca que por un error del OIC del IMSS se pone en riesgo la sentencia en firme contra la exfuncionaria abriendo un nuevo espacio a la impunidad al dar la oportunidad de que la acusada recurra al juicio de amparo, ya que el OIC emitió una sanción cuando esto le competía al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por lo pronto, se turnó a esta instancia el caso y se está en espera de que se ratifique la resolución.

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria".

Exp. No. 0408/2020

Oficio No. 00641/30.15./ 6575 /2020

Ciudad de México, a treinta de noviembre de dos mil veinte.

**MTRO. HUMBERTO PEDRERO MORENO**  
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN  
DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
P R E S E N T E

En cumplimiento al **RESOLUTIVO QUINTO** de la Resolución dictada en el Expediente del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades al rubro indicado, formado con motivo de las irregularidades administrativas atribuidas a la **C. MARCELA FIMBRES IBARRA** con categoría "N49 Administrador" adscrita al Centro de Atención Inmediata para casos Especiales en Hermosillo, Sonora, de la Coordinación de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente, de la Unidad de Asuntos Consultivos y de Orientación al Derechohabiente en la Dirección Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la época de los hechos; mediante la cual se determinó imponer la sanción administrativa consistente en **INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO POR UN PLAZO DE DOCE AÑOS.**

Anexo al presente, le remito copia con firma autógrafa de la Resolución referida, lo anterior únicamente para efectos de que se integre dicha Resolución al expediente personal de la sancionada, como antecedente, toda vez que a partir del dieciséis de abril de dos mil dieciocho, ya no labora para el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

**ATENTAMENTE**  
**TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES**

**MTRO. JORGE PERALTA PORRAS**

C.c.p. **Lic. Alejandro Martínez Marquina**, Titular de la Unidad de Personal del Instituto Mexicano del Seguro Social. Presente

**Lic. Jorge García León**, Coordinador de Relaciones Laborales de la Unidad de Personal del Instituto Mexicano del Seguro Social. Presente

**Lic. José Luis Miranda Palma**, Coordinadora de Asuntos Contenciosos de la Dirección Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social. Presente

MADV/CRPC

1

## CRONOLOGÍA

**DICIEMBRE 17, 2019:** El **Border Hub** publica el reportaje Nepotismo: Familiares de funcionaria del IMSS se enriquecieron con tragedia de Guardería ABC, en el que se revela cómo la ex directora del CAICE (Centro de Atención Inmediata para Casos Especiales), Marcela Fimbres, otorgó contratos a familiares con sobrecostos.

**MARZO 09, 2020:** **Iniciativa Sinaloa** presenta denuncia por este caso ante la SFP por faltas administrativas graves: conflicto de interés y tráfico de influencias, la cual es aceptada de inmediato y turnada al OIC del IMSS.

**MARZO 23, 2021:** **Iniciativa Sinaloa** logra acceder al expediente del caso y conoce la sentencia consistente en la inhabilitación de Marcela Fimbres para ejercer la función pública en un periodo de 12 años.

**NOVIEMBRE 30, 2020:** El OIC del IMSS emite una **sanción** contra la ex funcionaria Marcela Fimbres; sin embargo, no es hasta el 10 de diciembre que se notifica a la directora de Iniciativa Sinaloa, Marlene León Fontes, aunque no se le dan detalles de la magnitud o temporalidad de la sanción.

**JUNIO 25, 2021:** **Marcela Fimbres** presenta juicio contencioso administrativo contra tal determinación y este queda radicado en el número 3281/21-17-07-8 del índice de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que reconoce la validez de la resolución impugnada.<sup>27</sup>

**AGOSTO 03, 2022:** **Iniciativa Sinaloa** recibió notificación de que Marcela Fimbres presentó un amparo en contra del OIC del IMSS por la resolución emitida; no obstante, que la organización solicitó versión pública del amparo tanto al OIC como al TFJA y SFP, ninguna instancia lo facilitó.<sup>28</sup>

**FEBRERO 10, 2022:** Se concede amparo y protección de la justicia a Marcela Fimbres para que el **OIC del IMSS** reponga el procedimiento y turne la sanción al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para que esta continúe con el trámite.

<sup>27</sup> Acuerdos emitidos por el TFJA acerca del juicio de amparo presentado por la ex funcionaria Marcela Fimbres se pueden consultar en el siguiente vínculo: <https://drive.google.com/drive/folders/1jZon7CWErpMmQm8iC5pP-eqB73iRIJ9V?usp=sharing>

<sup>28</sup> El oficio de notificación dirigido a Iniciativa Sinaloa se comparte para consulta al público en el siguiente enlace: [https://drive.google.com/file/d/1WGXy46lt-MtHnIOsVT4UrDc-T0u\\_Vws9/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1WGXy46lt-MtHnIOsVT4UrDc-T0u_Vws9/view?usp=sharing)

## IV.3.

### Las aguas negras de “Kiko” Vega

**E**n otros procesos, Iniciativa Sinaloa se ha topado con la opacidad sistemática. En noviembre de 2019, el Border Hub publicó un reportaje<sup>29</sup> donde se da a conocer que la construcción de una planta desaladora en el municipio de Playas de Rosarito, Baja California, considerada la más grande de América Latina y que fue un proyecto insignia del exgobernador Francisco Vega de Lamadrid, se encuentra envuelta en una red de corrupción que dejará embargada a la entidad durante los próximos 37 años y donde los únicos beneficiados serán empresarios y políticos cercanos a la clase gobernante.

Tras la publicación de la investigación firmada por los reporteros Armando Nieblas del Campo y Cristian Torres Cruz, Iniciativa Sinaloa interpuso dos denuncias: una ante la Secretaría de la Honestidad y la Función Pública del Gobierno del Estado de Baja California y otra ante la Auditoría Superior del Estado, ambas el 19 de diciembre de 2019 por las presuntas faltas administrativas graves de cohecho, actuación bajo conflicto de interés y las que resulten de la investigación.

Después de seis meses, el 3 de julio de 2020, la SHFP informó que la denuncia se encontraba en “etapa de investigación”; el 17 de noviembre del mismo año se notificó la misma información. Es decir, casi un año después no se presentaba ningún avance procesal (Nieblas, 2020); situación que continúa hasta la fecha, más de 3 años después de presentada la denuncia, de acuerdo con la tabla de etapa procesal de Iniciativa Sinaloa.

Todo ello a pesar de que la organización ha solicitado de manera recurrente por vía telefónica y correo electrónico ante la SHFP, información de este caso y otros que tiene pendientes con esta instancia. Por lo mismo, el 26 de abril de 2022 se solicitó por acceso a la información pública el estatus de la denuncia con número de expediente 370/Q/2019. En respuesta, la SHFP

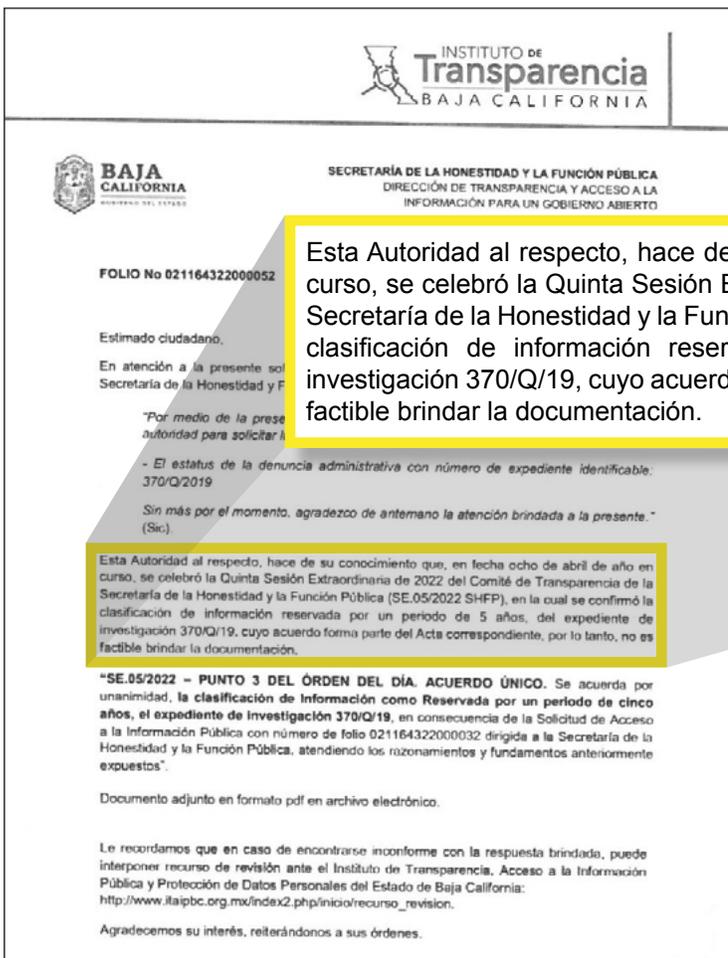
<sup>29</sup> Border Hub, “Las aguas negras de ‘Kiko’ Vega” en Baja California”, 21 de noviembre de 2019, disponible en <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/las-aguas-negras-de-kiko-vega-en-baja-california/>

clasificó la información como reservada por un periodo de cinco años en aras de resguardar el debido proceso, por lo cual Iniciativa Sinaloa presentó un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia de Baja California (ITBC) con fundamento en el artículo 112 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, que a la letra dice:

No podrá invocarse el carácter cuando:

- I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
- II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

A su vez, la queja señala que la información debe ser entregada en virtud del interés público que reviste el combate a la corrupción, como un sentido reclamo social. Sin embargo, el ITBC no falló a favor de la petición ciudadana y la información sigue sin ser dada a conocer.



Esta Autoridad al respecto, hace de su conocimiento que, en fecha ocho de abril de año en curso, se celebró la Quinta Sesión Extraordinaria de 2022 del Comité de Transparencia de la Secretaría de la Honestidad y la Función Pública (SE.05/2022 SHFP), en la cual se confirmó la clasificación de información reservada por un periodo de 5 años, del expediente de investigación 370/Q/19, cuyo acuerdo forma parte del Acta correspondiente, por lo tanto, no es factible brindar la documentación.

Notificación de la SHFP acerca del acuerdo para clasificar como información reservada el estatus de la investigación por las irregularidades en contratos para desaladoras en Baja California, durante el gobierno de Francisco Vega de la Madrid.

En cuanto a la denuncia interpuesta ante la ASE, esta ha corrido un curso similar debido a que después de la presentación de la denuncia, no se ha recibido ninguna notificación de avance a más de 3 años del inicio del proceso.

## CRONOLOGÍA

### NOVIEMBRE 30, 2020:

El **Border Hub** publica el reportaje Las aguas negras de “Kiko” Vega en Baja California, en el que se revela que la construcción de la planta desaladora, durante el gobierno de Francisco Vega de la Madrid, presentaba serias sospechas de corrupción, que dejaría embargada a la entidad durante 37 años.

### DICIEMBRE 19, 2019:

**Iniciativa Sinaloa** presenta dos denuncias: una ante la SHFP y otra ante la ASE en el estado de Baja California, por las presuntas faltas administrativas graves de cohecho, actuación bajo conflicto de interés y las que se desprendieran de la investigación.

### JULIO 03, 2020:

Se notifica de parte de la **SHFP** que la denuncia se encuentra en “etapa de investigación”, misma respuesta que se dio el 17 de noviembre del mismo año.

### ABRIL 26, 2022:

Después de varios meses de intentar obtener información vía telefónica, correo electrónico o mediante audiencia, sin éxito, **Iniciativa Sinaloa** solicita el estatus del expediente 370/Q/2019 ante la SHFP por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia.

### MAYO 11, 2022:

**La SHFP** notifica al Instituto de Transparencia que en sesión extraordinaria del comité de transparencia de esta Secretaría se acordó reservar la información por 5 años en aras de que se trata de un expediente cuyo proceso no ha sido concluido.

### MAYO 30, 2022:

**IS** presenta recurso de revisión RR/595/2022 en contra de la reserva de información de la SHFP, con fundamento en el artículo 112 de la Ley de Transparencia de BC. Sin embargo, el Instituto de Transparencia decidió sobreseer el recurso. Por lo cual no se sabe nada de la denuncia en esta instancia. Tampoco de la que se interpuso en la ASE.

Además de la acción legal iniciada por IS, la organización Artículo 39 ProBC presentó denuncia el 30 de octubre de 2018 ante la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado por los presuntos delitos de abuso de autoridad, coalición de servidores públicos y negociaciones ilícitas en contra de cinco ex funcionarios de Vega de la Madrid, por el contrato de las plantas desaladoras. La denuncia fue ampliada unos meses después e incluyó a algunos diputados locales que apoyaron los proyectos. Sin embargo, de acuerdo con seguimiento del reportero Armando Nieblas, esta denuncia también se encontraba en la “congeladora” hasta la última ocasión consultada (Nieblas, 2020).

En resumen de este caso, destaca la falta de transparencia y el vacío de información como herramientas para inhibir el seguimiento de las denuncias ciudadanas, lo que produce incertidumbre jurídica en la parte denunciante; y en los hechos, un estancamiento de los procesos sin que se llegue a una sanción o resolución.<sup>30</sup>

## IV.4.

### **Primo del esposo de gobernadora ha recibido 100 mdp en contratos**

La organización civil también se ha topado con estructuras de impunidad. En enero de 2020 el Border Hub publicó un reportaje<sup>31</sup> firmado por Antonio García Viera donde se daba conocer que durante el gobierno de Claudia Pavlovich Arellano en Sonora (2015-2021) el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), presidido por Margarita Ibarra Platt, suegra de la entonces mandataria priista, otorgó contratos por 97 millones de pesos entre 2016 y 2019 a Servicio Integral de Seguridad Privada de Sonora S.A. de C.V. (SISPS), una compañía fundada por el hermano de la presidenta honoraria del DIF, Alejandro René Ibarra Platt, y donde su nuera, Michelle Marie Salido Huerta, fungía como representante legal.

<sup>30</sup> No es la única denuncia cuya información ha sido reservada en el estado de Baja California. Sucedió lo mismo con la denuncia presentada por IS el 07 de septiembre de 2022, ante la SHFP por la pérdida millonaria en medicamentos caducados en las instalaciones del Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (ISESALUD), que a su vez fue remitida al Órgano Interno de Control del ISESALUD donde se le asignó el número de expediente D/132/2022/ISESALUD/MXL. Por este caso, la asociación emitió un pronunciamiento contra la reserva de información acerca de presuntos casos de corrupción. El cual se puede consultar en este enlace: <https://iniciativasinaloa.org.mx/iniciativa-sinaloa-se-pronuncia-en-contra-de-la-reserva-de-informacion-relacionada-a-hechos-de-corrupcion/>

<sup>31</sup> Border Hub, “Primo del esposo de gobernadora ha recibido 100 mdp en contratos”, 13 de enero de 2020, disponible en <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/primo-del-esposo-de-gobernadora-ha-recibido-100-mdp-en-contratos/>



El 17 de marzo de 2020, Iniciativa Sinaloa presentó una denuncia ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora (SCGES), la cual fue aceptada y casi un año después turnada para su investigación al OIC del sistema DIF estatal.

La denuncia fue interpuesta en contra de quien resulte responsable por la presunta comisión de peculado, actuación bajo conflicto de interés, participación ilícita en procedimientos administrativos.

Luego de solicitar información del estatus de la denuncia, el 4 de abril de 2022, se informó a través de comunicación personal que el caso había sido desechado por el OIC del DIF al considerar que la persona o personas señaladas ocuparon cargos “honoríficos”, es decir —de acuerdo con este argumento—, sin responsabilidad legal ni administrativa.

El caso continúa investigándose en el OIC de la Secretaría Técnica. El día 26 de abril Guillermo Noriega, titular de la SCGES, confirmó la atracción del expediente.

Sin embargo, al no estar conforme con la resolución del OIC, Iniciativa Sinaloa pidió a la Contraloría la resolución en versión oficial para conocer la argumentación jurídica. Como organización denunciante, IS considera que no hay fundamentos para desechar la denuncia, ya que de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora:

*Se reputará como servidor público para los efectos de este título y será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el ejercicio de su función, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la administración pública estatal, directa o paraestatal, así como municipal, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial, así como los servidores del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Consejeros Distritales Electorales, Consejeros Municipales Electorales, del Tribunal Estatal Electoral, del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, del Tribunal de Justicia Administrativa y quienes laboren en los organismos públicos con autonomía legal (Congreso del Estado de Sonora, 2023, pág. 155).*



No obstante, la Contraloría no entregó dicha información, por lo que se recurrió a solicitar vía transparencia lo siguiente.

1. El acuerdo de la autoridad competente, en el cual se expone que una de las personas denunciadas no se puede procesar jurídicamente por el hecho de que su cargo en la administración fue HONORÍFICO.
2. La versión pública del expediente derivado de la denuncia 76/2020.

En una primera instancia, la dependencia respondió que la pregunta no le resultaba clara, por lo que solicitó a IS formular de nuevo la solicitud de información pública; se hizo una nueva solicitud, y en respuesta se solicitó prórroga sin emitir ninguna justificación.

Cuando al fin hubo una contestación, indicaron que por ser información de un expediente abierto no se podía entregar por medio electrónico a través de la plataforma de transparencia ni por correo, sino que la directora de Iniciativa Sinaloa, Marlene León Fontes, a nombre de quien se presentó la denuncia en cuestión, debía presentarse a las oficinas del OIC del DIF a la ciudad de Hermosillo con identificación oficial con fotografía, cuando la sede de IS se ubica en la ciudad de Culiacán, Sinaloa (casi 700 km de distancia).<sup>32</sup>

Aunque esta diligencia se encuentra en proceso, esto ha complicado el acceso a dicha resolución, a pesar de que en un principio se manejó como caso desechado, y en teoría, debería ser público.

De igual forma, la Contraloría no ha notificado de avances procesales en esta investigación, con lo que ya se superan los tres años desde que se presentó en primera instancia sin resolución o notificación de avances sustanciales.

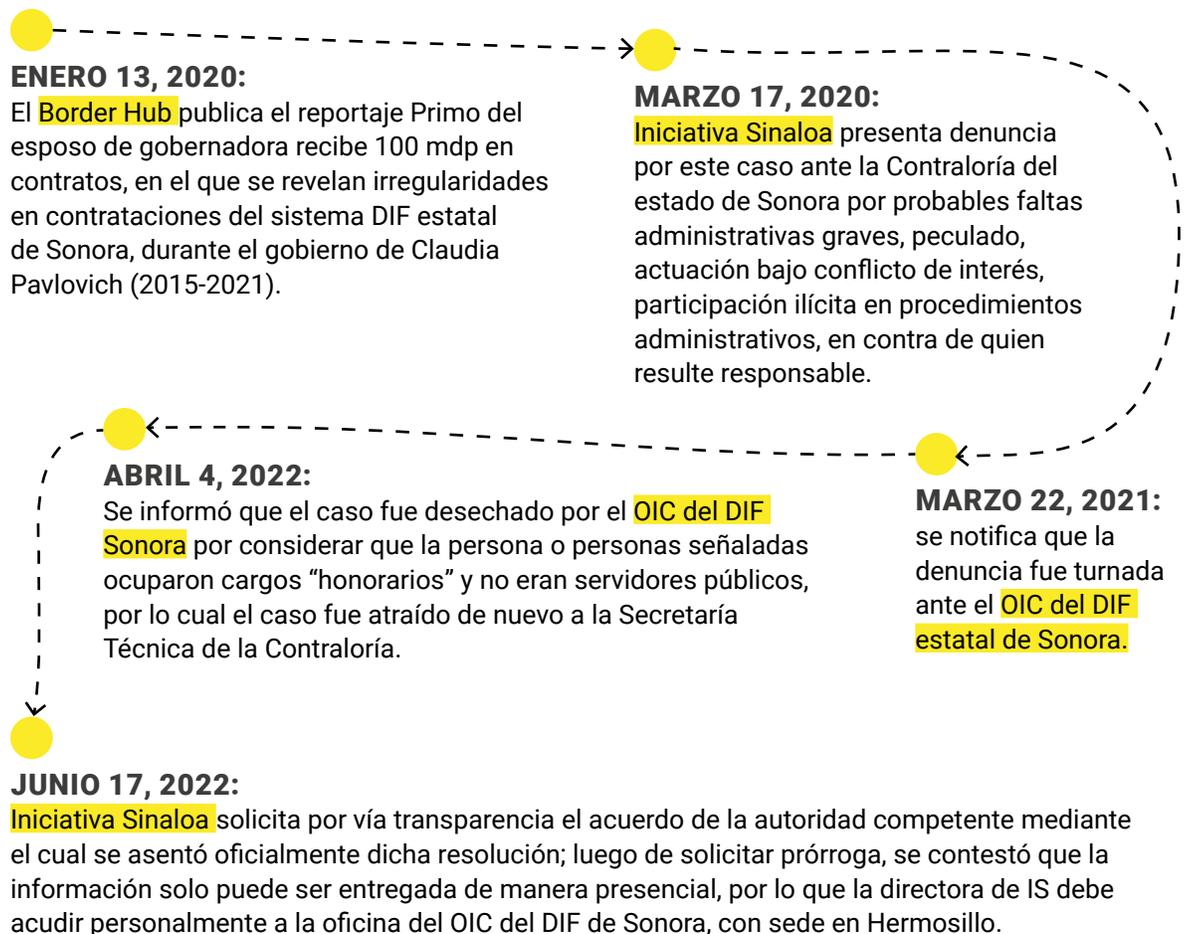
Como se puede advertir, se repiten las complicaciones para obtener información del estado que guardan las investigaciones, lo que dificulta al denunciante dar seguimiento a la denuncia y tomar una estrategia adecuada para exigir resultados a las instancias investigadoras, y por lo tanto, muchos menos pasan

<sup>32</sup> El documento con la respuesta del OIC del sistema estatal del DIF Sonora se puede conocer en esta liga: [https://drive.google.com/file/d/1aGmdmVwT1sIEvaN6\\_q3fN9PEoEpNUxRA/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1aGmdmVwT1sIEvaN6_q3fN9PEoEpNUxRA/view?usp=sharing)

a tribunales para su sanción en el caso de faltas graves. Como resultado, las investigaciones siguen paralizadas sin importar, como en este caso, que se trate de hechos ocurridos en administraciones pasadas.

También se advierte el manejo discrecional de la información y las trabas que se presentan a las personas u organizaciones denunciantes.

## CRONOLOGÍA



## IV.5.

### **Así operó Armando Cabada para dar más de 50 millones a la televisora de sus padres**

Uno de los reportajes que causó más indignación fue uno publicado en julio de 2021 por Jonathan Álvarez y Favia Lucero titulado “Así operó Armando Cabada para dar más de 50 millones a la televisora de sus padres”.<sup>33</sup> En el texto se exponía que el expresidente municipal de Juárez mientras estuvo en el cargo (2016-2021) benefició con contratos de publicidad oficial a la televisora local Intermedia de Juárez (Canal 44), propiedad de sus padres.

El 27 de agosto de 2021, Iniciativa Sinaloa presentó una denuncia ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) contra “quien resulta responsable” por la comisión de presuntas faltas como desvío de recursos públicos, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento y participación ilícita en procedimientos administrativos. El mismo día en que fue recibida por la instancia federal, ésta turnó la denuncia a la Función Pública del Estado de Chihuahua, quien a su vez la remitió al OIC del municipio de Ciudad Juárez.

Aunque la denuncia de Iniciativa Sinaloa se sumó a otras ya en curso por el mismo caso, a la fecha no ha habido una resolución favorable. El último reporte obtenido por la organización sobre el estatus del expediente indica que continúa en investigación.

De acuerdo con investigación de La Verdad Juárez, luego de que la Sindicatura, regidores y medios de comunicación señalaran el conflicto de interés por los contratos a Canal 44, se designó al edil independiente Carlos Ponce Torres para signar los que se expidieran en lo sucesivo, por lo cual Cabada ya no formó parte de la asignación de contrataciones desde 2018. A pesar de ello, en su

<sup>33</sup> Border Hub, “Así operó Armando Cabada para dar más de 50 millones a la televisora de sus padres”, 6 de julio de 2021, disponible en <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/asi-opero-armando-cabada-para-dar-mas-de-50-millones-a-la-televisora-de-sus-padres/>



Informe Individual de la Auditoría de Cumplimiento Financiero I realizada a la Cuenta Pública 2019 del Municipio de Juárez, la Auditoría Superior del Estado (ASE) de Chihuahua observó la relación empresarial de Carlos Ponce Torres con dos hermanos del entonces alcalde, al ser socios de la misma empresa (Álvarez y Lucero, sf).

Por su parte, Cabada respondió que Ponce había terminado su relación con dicha compañía. Aun así, la ASE consideró que “la copia certificada por notario no constituye una protocolización del acta de la supuesta Asamblea General Ordinaria, por lo que no es prueba suficiente de la transmisión de acciones por parte del C. Carlos Ponce Torres” (Álvarez y Lucero, sf, párr. 10).

Por este motivo, la ASE promovió un ‘Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa’ en el Tribunal de Justicia Administrativa para que se continúe con las investigaciones pertinentes y, en su caso, se sancione a los servidores públicos involucrados (ibídem).

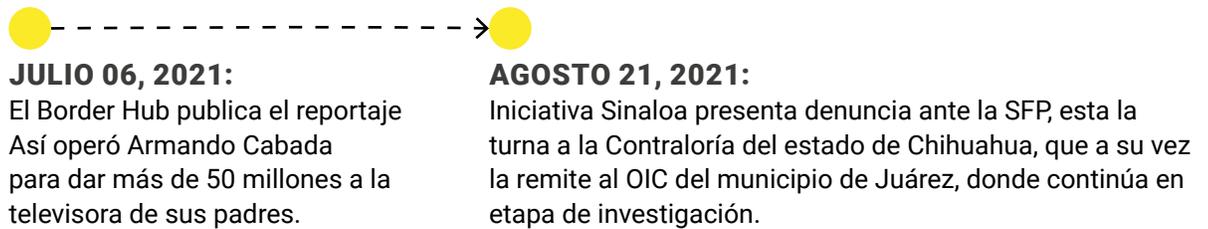
No fue la única ocasión en que trascendieron a la opinión pública posibles conflictos de interés en adjudicaciones que involucraban a funcionarios de Cabada Alvidrez. Varios de estos casos, como cuando Julio César Vargas Gándara, director de Evaluación y Planeación, tomó un receso de la función pública para convertirse en contratista y construir una ciclovía; o cuando René Carrasco Gómez, director de Centros Comunitarios, lanzó un programa de clínicas móviles contratando a sus propios socios, generaron un clima de inconformidad ciudadana contra Cabada (ibídem), lo que llevó a varias agrupaciones de sociedad civil a solicitar la revocación de mandato del entonces alcalde morenista.

Armando Cabada fue alcalde del municipio de Juárez en dos ocasiones (2016-2018 y 2018-2021). Pero en el segundo periodo, se presentó una solicitud ante el Instituto Estatal Electoral (IEE) haciendo valer la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua para interrumpir la gestión del presidente municipal, quien logró ser electo en ambas ocasiones por las siglas de Morena (Silerio, 2020).<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Finalmente, en abril de 2021, después de dos recursos de impugnación de parte del ex alcalde Cabada, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua dio por concluido el proceso de revocación de mandato al no cumplir, supuestamente, con el porcentaje de firmas requerido por la Ley de Participación Ciudadana. Consultar: <https://nortedigital.mx/se-acabo-la-revocacion-de-mandato-contra-armando-cabada/#:~:text=El%20consejo%20general%20del%20Instituto,promovi%C3%B3%20un%20grupo%20de%20ciudadanos.>

A diferencia de otros casos de faltas administrativas graves o presuntos hechos de corrupción, en torno a este caso se registró una fuerte movilización ciudadana, no únicamente para exigir rendición de cuentas sino para revocar el gobierno municipal involucrado. No obstante, a pesar de las denuncias presentadas tanto por organizaciones ciudadanas como por la ASE, estas siguen sin presentar avances ni consecuencias para los funcionarios presuntamente

## CRONOLOGÍA



## IV.6.

### Análisis y conclusiones

**A**l revisar la trayectoria de cada una de las denuncias analizadas, se puede concluir que uno de los principales obstáculos es la falta de una justicia pronta y expedita en la función pública, al tratarse de faltas administrativas sean estas graves o no graves. Si bien es cierto, la ley en materia de transparencia protege los expedientes en proceso de investigación, a fin de garantizar el debido proceso, la parte denunciante no recibe ni siquiera la información mínima para poder dar seguimiento a los casos denunciados o para tener garantía de que realmente se están realizando las indagatorias correspondientes. Al no existir plazos razonables para emitir resoluciones por parte de las instancias investigadoras, la sociedad civil queda a merced de la discrecionalidad de los servidores públicos a cargo de estos procesos.

Como ya se ha señalado, las prácticas de opacidad alrededor de las denuncias por presuntos hechos de corrupción y la lentitud con que operan estos



organismos, inhibe la presentación de denuncias por parte de la ciudadanía, lo que se contrapone a los propósitos con que fueron creados el Sistema Nacional Anticorrupción y la LGRA. Se requiere garantizar la autonomía y capacidades técnicas de los órganos internos de control, a quienes se les otorga importantes facultades a partir de las reformas de 2015, como la de investigar, sustanciar y determinar si se trata de faltas graves o no graves; pero en contraparte, no se les ha fortalecido con independencia de gestión o más presupuesto, debido a que en muchas ocasiones, al menos en el caso de los OIC de entidades públicas locales o paramunicipales, dependen administrativamente de los mismos gobiernos a los que vigilan o investigan. Aunque cada entidad presenta sus particularidades, se puede observar que hay una problemática estructural que se replica en todos los estados y en las entidades investigadoras, por lo que a continuación, con base en los hallazgos de los casos de estudio y análisis de los expertos, se emitirán algunas propuestas de política pública.



# V.

## RECOMENDACIONES

### V.1.

#### Función pública

- a) Capacitar mediante cursos a los funcionarios de los órganos internos de control y demás operadores del Sistema Nacional Anticorrupción para que cuenten con herramientas de investigación y conozcan mejor la ley, a fin de que integren indagatorias sólidas y así puedan avanzar las denuncias por presuntas faltas administrativas para abatir los altos índices de impunidad.
- b) Mejorar la integración de los órganos internos de control, secretarías de la función pública, contralorías y/o instancias encargadas de investigar, sustanciar y resolver las faltas administrativas con perfiles idóneos para el cargo, como abogados expertos en leyes de responsabilidades administrativas, ya que actualmente algunos carecen de oficio y no se les está profesionalizando.



c) Someter a los miembros de los órganos internos de control y demás integrantes de las instancias clave en la investigación y sustanciación de faltas administrativas a un proceso público de selección, con la finalidad de garantizar que las personas que lleguen a estos puestos actúen con independencia y sin estar sometidos a intereses políticos.

d) Administrar mejor la carga de trabajo al interior de los órganos internos de control y darles prioridad a casos verdaderamente importantes que apunten a esquemas de corrupción o que involucren millonarios montos por posible daño patrimonial.

e) La mayoría de los casos que se atienden en los órganos internos de control tiene que ver con servidores públicos que incumplieron con la presentación de su declaración patrimonial, por lo que se sugiere designar a unas cuentas personas para que se dediquen a revisar esos expedientes, con el fin de desprestigiar a los demás miembros del OIC para que se puedan dedicar a temas más complejos y enfocados a la corrupción.

f) Pujar por un mayor presupuesto para mejorar la integración y función de los órganos internos de control a fin de que cuenten con mejores capacidades y herramientas que les permitan enfocarse en investigar las faltas graves que están ligadas a temas de corrupción, ya que comprobar esas conductas tiene una alta complejidad técnica y probatoria que requiere de recursos materiales y humanos para estructurar una indagatoria sólida.

## V.2.

### **Poder Legislativo**

g) Se propone un cambio a la legislación (Ley General y leyes estatales) para establecer tiempos específicos en la etapa de investigación, ya que en el caso de las instancias investigadoras tardan mucho en emitir una resolución, ya sea en sentido afirmativo o negativo sobre si se tienen los elementos e indicios suficientes para comprobar la existencia de una falta administrativa por algún servidor público o particular.



**h)** Se propone un cambio en la legislación para que las autoridades investigadoras estén obligadas a informar periódicamente a los denunciantes (sean personas físicas, morales, privadas o alguna institución pública facultada para la presentación de denuncias) el estado que guarda el desarrollo de la investigación que derivó de la denuncia presentada. Es decir, que cada dos meses la autoridad investigadora tenga la obligación de dar aviso a la parte denunciante de manera breve y siendo respetuoso de la legislación sobre el cuidado de los datos personales, sobre el estado procesal que guarda la investigación que se abrió con motivo de su denuncia. Esto, debido a que una vez que se presenta la denuncia se vuelve difícil darle seguimiento. El modo en el que el denunciante busca obtener información sobre el estatus de la denuncia que presentó es mediante llamadas telefónicas que pueden demorar y terminan sin muchos avances porque el servidor público competente puede no estar presente en la oficina gubernamental. Otra vía para allegarse de información sobre el estatus de una denuncia es mediante solicitudes de acceso a la información y en muchas ocasiones las autoridades competentes se limitan a contestar que la denuncia en cuestión se encuentra “en etapa de investigación” sin proporcionar mayor información al denunciante, causando un estado de incertidumbre jurídica en el mismo.

## 5.3.

### Transparencia

**i)** Implementar por parte de las autoridades administrativas (tanto municipales, estatales y federales) encargadas de conocer, investigar y resolver posibles faltas administrativas una plataforma, como un Portal Único en línea, que sirva para que los denunciantes y autoridades tengan conocimiento del estatus en el que se encuentra determinado proceso de investigación, o incluso si ya existe una sanción. Esto ya existe en diferentes ramas, por ejemplo, la Plataforma Nacional de Transparencia permite que los ciudadanos tengan un fácil acceso a la información en poder de los sujetos obligados; o el mismo Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) del Poder Judicial de la Federación permite que las partes conozcan de primera mano los expedientes y estatus de los procesos.

## Fuentes consultadas

Álvarez, J., & y Lucero, F. (2021). Cabada otorgó contratos por más de 50 mdp a su familia, sus funcionarios ¡desviaron 80 millones más! Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Obtenido de <https://laverdadjuarez.com/2021/07/06/cabada-otorgo-contratos-por-mas-de-50-mdp-a-su-familia-sus-funcionarios-desviaron-80-millones-mas/>

Aristegui Noticias. (2014). La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial). Aristegui Noticias. Obtenido de <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

Arredondo Pico, Ó. (12 de Diciembre de 2015). [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx). Obtenido de <https://fundar.org.mx/pena-nieto-y-la-corrupcion-3-anos-de-gobernar-de-la-mano/>

Avilés, K. (22 de Mayo de 2012). Protestas obligan a Peña Nieto a presentar manifiesto para respetar la libre expresión. La Jornada, pág. 8. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2012/05/22/politica/008n1pol>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2022, 27 de diciembre). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Cámara de Diputados. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Congreso del Estado de Sonora. (2023, 07 de junio). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Congreso del Estado de Sonora. Obtenido de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_446.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_446.pdf)

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1998, 13 de mayo). Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4878069&fecha=13/05/1998#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4878069&fecha=13/05/1998#gsc.tab=0)

Expansión. (2016). Cronología: Anticorrupción, la reforma que no termina de cuajar. Expansión. Obtenido de <https://expansion.mx/nacional/2016/07/05/cronologia-anticorrupcion-la-reforma-que-no-termina-de-cuajar>



Fierro, A. E., García, A., & Rojas Laura, y. M. (2021). Manual sobre faltas administrativas y delitos de corrupción de servidoras y servidores públicos y particulares. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas AC. Obtenido de [https://www.mooc.rendiciondecuentas.org.mx/etapa2/pdf/manual\\_responsabilidades\\_13abril21.pdf](https://www.mooc.rendiciondecuentas.org.mx/etapa2/pdf/manual_responsabilidades_13abril21.pdf)

Gallegos, Z. (09 de junio de 2018). López Obrador y su utópica propuesta contra la corrupción. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2018/06/05/mexico/1528152744\\_392051.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/05/mexico/1528152744_392051.html)

Gobierno de México. (2018). Informes y programas. Obtenido de <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es#:~:text=Las%20reformas%20constitucionales%20en%20materia,legislaci%C3%B3n%20secundaria%20en%20la%20materia.>

Guerra Osorno, I. d., & Guerra Osorno, M. D. (2021). Los tribunales de justicia administrativa en el contexto de los sistemas estatales anticorrupción: retos y perspectivas en materia de coordinación. En J. H. Alejandro González Arreola, Estado de Derecho: clave para la rendición de cuentas y el control de la corrupción (págs. 1997-228). Ciudad de México: CIDE, World Justice Project. Obtenido de [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/WJP\\_13abril21\\_FINAL-DIGITAL.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/WJP_13abril21_FINAL-DIGITAL.pdf)

Impunidad Cero. (2021). La impunidad administrativa en México: la ineficiencia del sistema que genera impunidad. Obtenido de <https://www.impunidad-cero.org/uploads/app/articulo/154/contenido/1627486139N92.pdf>

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2014). SOCIEDAD CIVIL UNIDA PRESENTA PROPUESTA DE SISTEMA NACIONAL. Obtenido de <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/Comunicado-SNA.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Estadística a propósito del Día Internacional contra la Corrupción. Obtenido de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\\_DMC\\_22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DMC_22.pdf)



León Fontes, M. (22 de mayo de 2023). Denunciar la corrupción: los retos de la sociedad civil para abatir la impunidad en México. Monterrey, Nuevo León: Iniciativa Sinaloa y Border Hub.

Martínez Ahrens, J. (08 de Noviembre de 2014). Peña Nieto tumba el concurso del tren rápido para callar críticas. El País. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2014/11/07/actualidad/1415377813\\_560194.html](https://elpais.com/internacional/2014/11/07/actualidad/1415377813_560194.html)

Montalvo, T. (2012). Peña Nieto propone eliminar secretarías y crear instancia anticorrupción. Expansión. Obtenido de <https://expansion.mx/nacional/2012/11/14/pena-nieto-propone-eliminar-secretarias-y-crear-instancia-anticorrupcion>

Moreno Medina, R. (22 de mayo de 2023). Denunciar la corrupción: los retos de la sociedad civil para abatir la impunidad en México. Monterrey, Nuevo León, México: Iniciativa Sinaloa y el Border Hub.

Morris, S. D. (24 de Octubre de 2016). La corrupción en México a través de los años: continuidad y cambio. México. Obtenido de <https://estepais.com/impre-so/la-corrupcion-en-mexico-a-traves-de-los-anos-continuidad-y-cambio-prime-ra-de-dos-partes/>

Nieblas del Campo, A. (23 de Noviembre de 2020). Gobierno de Bonilla congela denuncias contra licitación de plantas desaladoras de 'Kiko' Vega. Obtenido de <https://www.borderhub.org/noticias/gobierno-de-bonilla-congela-denuncias-contra-licitacion-de-plantas-desaladoras-de-kiko-vega/>

Nieto Morales, F. (2020). El legado del "sexenio de la corrupción": los retos del sistema nacional anticorrupción. Foro Internacional, 60(2), 683-715. doi:<https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2736>

Notimex. (2013). El Senado aprueba ley anticorrupción. Expansión. Obtenido de <https://expansion.mx/economia/2013/12/14/el-senado-aprueba-ley-anticorrupcion>



Notimex. (2015). La reforma anticorrupción, “un paso histórico para poner fin a la impunidad”: Peña Nieto. Animal Político. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2015/05/la-reforma-anticorrupcion-un-paso-historico-para-poner-fin-a-la-impunidad-pena-nieto>

Ortuño, G. (2014). La Fiscalía Anticorrupción será sólo un instrumento de poder, advierten académicos. Animal Político. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2014/12/la-fiscalia-anticorrupcion-sera-solo-un-instrumento-de-poder-advierten-academicos>

Ramos, C. (2001 de Enero de 2001). Francisco Barrio Terrazas: “tenemos que transparentar el gobierno”. Reforma.

Secretaría de la Función Pública. (2019). Primer Informe de Labores 2018-2019. Gobierno de México. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529340/1\\_Informe\\_de\\_Labores\\_de\\_la\\_SFP\\_2018-2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529340/1_Informe_de_Labores_de_la_SFP_2018-2019.pdf)

Secretaría de la Función Pública. (2021). 3 Informe de Labores 2020-2021. Gobierno de México. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3\\_Informe\\_de\\_Labores\\_de\\_la\\_Secretaria\\_de\\_la\\_Funcion\\_Publica\\_2020-2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretaria_de_la_Funcion_Publica_2020-2021.pdf)

Secretaría de la Función Pública. (2022). 4 Informe de labores 2021-2022. Gobierno de México. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756924/4\\_Informe\\_de\\_Labores\\_de\\_la\\_SFP.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756924/4_Informe_de_Labores_de_la_SFP.pdf)

Secretaría de la Función Pública. (Sf). Órganos internos de control y unidades de responsabilidades. Obtenido de [www.portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx](http://www.portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx): <https://portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx/apertura-gubernamental/informacion-socialmente-util/organos-internos-de-control-y-unidad-de-responsabilidades-2/#:~:text=Los%C3%93rganos%20Internos%20de%20Control,de%20los%20procedimientos%20administra>



Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). Política Nacional Anticorrupción. Obtenido de <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PNA-resumen-ejecutivo.pdf>

Silerio, M. (22 de Agosto de 2020). En Ciudad Juárez, ciudadanos van por la revocación del alcalde Armando Cabada. Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Obtenido de <https://yociudadano.com.mx/en-ciudad-juarez-ciudadanos-van-por-la-revocacion-del-alcalde-armando-cabada/>



## **Denunciar la corrupción: desafíos y propuestas de la sociedad civil en justicia administrativa**

Este documento se realiza como parte de los trabajos del Hub de Periodismo de Investigación de la Frontera Norte (Border Hub), un proyecto del International Center for Journalists, en alianza con el Border Center for Journalists and Bloggers.

La organización Iniciativa Sinaloa coordinó y proporcionó información para el desarrollo de este proyecto, así como para las propuestas de política pública resultantes de la investigación.

Se incentiva la libre divulgación de este contenido, siempre y cuando se haga referencia a las organizaciones mencionadas y se comparta el enlace original del documento.

**AGOSTO 2023.**

**Investigación:** Zorayda Gallegos  
con información de Iniciativa Sinaloa

**Edición:** Dra. Sibely Cañedo Cázarez

**Asesoría:** Lic. Marlene León Fontes  
y Lic. Daniel Elizondo de la Torre

**Diseño:** Téhwa Comunicación

---



**BORDER  
HUB**

**ICFJ** International Center  
for Journalists

**BCJB**

**BORDER CENTER**  
FOR JOURNALISTS AND BLOGGERS

**Iniciativa  
sinaloa** CENTRO  
CIUDADANO DE  
INVESTIGACIÓN