



DERECHOS
HUMANOS
Y LITIGIO
ESTRATÉGICO
MEXICANO

“Encuentro transformador: Fortaleciendo el combate a la corrupción en México a través de la denuncia”

Análisis sobre los Mecanismos de Denuncia y las Medidas de Protección a Denunciantes de Corrupción, y la implementación del artículo 33 de la UNCAC en México.

INFORME ESTRATÉGICO / POLICY PAPER

Diciembre de 2023

Ciudad de México

Introducción

Distintas acciones y esfuerzos en materia de canales de denuncia y protección a denunciantes han sido impulsados principalmente desde los sectores de sociedad civil y privado en México, con el objetivo de contribuir al combate a la corrupción y contrarrestar los altos índices de impunidad. En noviembre de 2023, **Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (“DLM”)** condujo una sesión de reflexión y trabajo donde sociedad civil y sector privado se unieron con un propósito común: transformar acciones individuales en resultados con impactos de mayor alcance.

El evento reunió expertos y expertas en materia de denuncia y protección a denunciantes del sector público y privado, no solamente para dialogar e identificar los distintos desafíos, áreas de oportunidad, lecciones aprendidas y principales preocupaciones, sino también para mapear acciones y esfuerzos, así como contribuir al desarrollo de una cultura de denuncia, unificando las demandas de la sociedad civil y sector privado en relación con los mecanismos de denuncia y la protección de denunciantes. Dentro de los objetivos del diálogo, se buscó fortalecer la cultura de la denuncia y potenciar el impacto de las acciones en el combate a la corrupción, contrarrestando los efectos limitantes y reduccionistas sobre la participación ciudadana y la actual estigmatización de la labor de las organizaciones de la sociedad civil, sector privado, defensores de derechos humanos y denunciantes.

A la par fue discutido, analizado y complementado un documento proporcionado por DLM con principios y elementos necesarios a considerar para una “buena” Ley de Protección a Denunciantes y para la consolidación de las reformas necesarias a las leyes mexicanas que ya regular a los denunciantes y alertadores.

Este documento pretende servir de base e informar de los resultados concretos del dialogo, identificando retos y directrices particulares en la lucha contra la corrupción e impunidad respecto a los mecanismos de denuncia y las medidas de protección a denunciantes en México.

Este esfuerzo fue organizado y dirigido por DLM, lo que fue posible con el apoyo de la *UNCAC Coalition* con sede en Viena, Austria.

I. Antecedentes del Mecanismo de Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y la implementación del artículo 33 de la UNCAC en México.

La obtención de información relativa al examen de aplicación del segundo ciclo de la UNCAC o “La Convención de Mérida” en México, mismo que de acuerdo con las autoridades no ha concluido, ha sido un desafío en tanto que la información no ha sido publicada y fue clasificada como reservada por el Comité de Transparencia, cuyo plazo sigue vigente, bajo las causales emitidas mediante el oficio número CTA-316/2021.

No obstante, el Informe de Sociedad Civil Sobre la Implementación del Capítulo II (Medidas preventivas) y del Capítulo V (Recuperación de activos) de la UNCAC en México¹ ha servido para ilustrar la situación actual con relación a la realidad práctica y jurídica del combate a la corrupción en México.

En este esfuerzo, se coincidió en abordar la recomendación prioritaria enfocada en “desarrollar y armonizar legislativamente los mecanismos de denuncia y protección a denunciantes, la responsabilidad del Estado por actos de corrupción, la compensación por daños de corrupción y fortalecer las acciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales que abonen al reconocimiento de la calidad de víctima de corrupción”.

Algunos de los riesgos identificados en el informe publicado en 2022 continúan siendo latentes y se les catalogó como riesgos que requieren esfuerzos coherentes y coordinados atendiendo a su nivel de dificultad o preocupación, como que no existe una protección confiable, efectiva y eficiente de denunciantes, defensores de derechos humanos, periodistas ni personas que investigan casos de corrupción. Así, los avances como el Protocolo de Protección a Personas Alertadoras, el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas y la Plataforma de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción resultan insuficientes para atender de manera eficaz el problema, además de no tener grado de ley ni de reglamento.

Otro tema relevante discutido fue la dificultad de la implementación del artículo 33 de la UNCAC ante su redacción y falta de obligatoriedad, así como la necesidad de una reforma estructural que considere las materias laboral, administrativa y penal para abordar de forma eficiente la protección -incluyendo contra represalias- a denunciantes

¹ Disponible para su consulta en: <https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Version-Final-Espanol-UNCAC-Informe-Paralelo-Mexico-DLM-UNCAC-Coalition-Diciembre-2022.pdf> ; <https://dlmex.org/storage/services/informe-sobre-la-implementacion-en-mexico-de-la-convencion-de-la-onu-contra-la-corrupcion.pdf>.

o “*Whistleblowers*” y alertadores de la corrupción, más aún considerando el contexto de violencia e inseguridad en el país.

A partir del dialogo ha quedado constatado que la regulación en materia de protección a denunciantes a México resulta deficiente en relación con el contenido de tratados y recomendaciones internacionales (particularmente en materia administrativa), pues no permite que los denunciantes de corrupción tengan los incentivos suficientes, ni están disponibles medidas de protección efectivas que los protejan contra actos de intimidación o represalia. A la par, no se contempla la reparación del daño por actos de corrupción, ni la responsabilidad patrimonial del Estado ante la negligencia u omisión de proteger a denunciantes y alertadores de corrupción.

II. Estancamiento en el combate a la corrupción e impunidad

Con relación a las actuales calificaciones de percepción de la corrupción e impunidad en México y las capacidades para su combate, se reconoció el problema de la falta de mecanismos de denuncia y medidas de protección eficientes como uno de los principales obstáculos que abonan a la impunidad del país y a la dificultad de contar con datos y registros estadísticos reales sobre actos de corrupción y los procedimientos de denuncia, investigación y sanción. Principalmente ante la dificultad de los procedimientos de denuncia y su seguimiento, el desconocimiento del procedimiento y de los derechos de los denunciantes, la falta de independencia, recursos y capacidades técnicas de las autoridades competentes, y la consecuente falta de confianza en las instituciones derivada de los actuales resultados ineficientes en el combate a la corrupción.

III. Principales desafíos

• Independencia y capacidades técnicas de las autoridades competentes

- A partir de los distintos esfuerzos de la sociedad civil para impulsar los mecanismos de denuncia a través de distintas plataformas ciudadanas, se identificaron los obstáculos o imposibilidad que han manifestado las autoridades para dar la debida atención a las denuncias anónimas, así como el argumento de falta de facultades para mapear actos de corrupción a partir de la información que han generado y pueden facilitar distintas organizaciones.
- Se discutió la complejidad y revictimización que implica denunciar la corrupción de Ministerios Públicos o Fiscalías ante ellos mismos.
- Se señaló que, como resultado de la falta de independencia de distintas autoridades competentes, como la Fiscalía o la Auditoría Superior de la Federación, se ha dado la

obstaculización, injerencia o control de los canales internos de denuncia, inclusive se han eliminado facultades o se han concentrado en distintas comisiones, tornando inaccesibles y/o inservibles los canales de denuncia y las medidas de protección a denunciados o alertadores internos.

- **La comprensión de la corrupción**

- El entendimiento de la corrupción en México es un fenómeno y problema complejo que debe abordarse con perspectiva cultural y social de manera que se logre la ciudadanía del combate a la corrupción, de la denuncia y del lenguaje en la materia.
- La disparidad en los avances en los Estados resalta la necesidad de no olvidar homogeneizar la Política Estatal Anticorrupción, su coordinación e implementación².

- **Seguimiento a las denuncias**

- Uno de los principales obstáculos identificados y ampliamente discutidos fue la imposibilidad de dar seguimiento a las denuncias, así como los altos índices de denuncias archivadas y no concluidas. A su vez se resaltaron las pocas denuncias e investigaciones seguidas por la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República, ello se señaló como producto de la falta de independencia y capacidad técnica de las Fiscalías, reconociendo a su vez que las denuncias no implican un fracaso de política pública, sino acciones de rendición de cuentas e integridad, evidenciando la necesidad de coordinación interinstitucional de las Fiscalías con las autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).
- La falta de rendición de cuentas y generación de información se identificó a su vez como un desafío para el registro y seguimiento de denuncias.

- **Cultura de la denuncia**

- La percepción de la inutilidad de las denuncias y del combate a la corrupción ha sumado a la alta tasa de impunidad y a la desconfianza ciudadana de las autoridades e instituciones.

² Repositorio de Buenas prácticas CNUCC art. 9, 10 y 33, Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en México, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en México, <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VGyuYHEMcWLCiGDj2Zjo2oInGOxsigo9/edit#gid=1358596987>



- Se reconoció que las denuncias ciudadanas no son en sí mismas de lo más “ciudadano” pues para su prospera integración y esperada efectividad implica conocimientos específicos o técnicos -los cuales requieren de especialización o que solo pueden allegarse a partir de la correcta asesoría y acompañamiento legal-, no solo para conocer del procedimiento y los derechos como denunciante, sino para elaborar la propia denuncia, proporcionar información y pruebas, y dar seguimiento a la misma. Ello a su vez se reconoció como un obstáculo en la promoción de las denuncias.

- **Protección a denunciantes, un tema pendiente en la agenda pública**

- La protección como derecho, implica el acompañamiento y asesoría legal, no solo la información del procedimiento por las autoridades competentes para su recepción o investigación, sino una asesoría legal integra.

- Aún y con los avances de los Sistemas de Denuncia y Lineamientos de Protección, no existe una protección confiable, efectiva y eficiente de denunciantes, alertadores, periodistas, ni personas que investigan casos de corrupción.

- **Reformas Legislativas Necesarias**

- México enfrenta una importante dificultad para lograr la implementación del artículo 33 de la UNCAC.

- Se reafirma la urgencia y necesidad de reformas estructurales, congruentes, prácticas y eficientes a las leyes civil, laboral, penal y administrativa para garantizar mecanismos de denuncia y protección a denunciantes efectivos, así como para la simplificación y efectividad de denuncias de corrupción, su procedimiento y seguimiento.

IV. Áreas de oportunidad

- **Denunciantes como principal enfoque**

- En primer lugar, se hizo énfasis en proteger a la persona, independientemente de la insuficiencia e ineficiencia de los canales de denuncia, atendiendo al riesgo o implicaciones a la libertad de expresión de los denunciantes que conlleva impedir denunciar ante quien debe recibir o atender las denuncias, recalcando no tener una visión utilitarista de los denunciantes.

- Partir del diagnóstico de que no existe suficiente confianza de las víctimas de corrupción para denunciar actos indebidos ante autoridades públicas.



- **Reconocimiento del carácter de víctima de corrupción**

- A partir de la definición de las garantías de alertador y denunciante con base en el interés social y los impactos de la corrupción, es de suma trascendencia para la efectividad de la protección a denunciantes y su participación en los procesos de denuncia, que se atienda la necesidad de que las regulaciones incluyan el carácter de denunciante como víctima de corrupción directa o indirecta, para facilitar el debido seguimiento a las denuncias, asegurar la participación en el proceso y garantizar las debidas y efectivas medidas de protección, así como la reparación por daños.

- **Protección Específica a Grupos Vulnerables**

- Se destaca la importancia de medidas específicas para proteger a grupos vulnerables que enfrentan riesgos de persecución por parte del gobierno, al denunciar hechos de corrupción, como periodistas, defensores de derechos humanos, activistas y organizaciones civiles que se dedican a esos temas.

- **Confidencialidad, anonimato y protección de datos**

- La confidencialidad es la primera línea de protección de los denunciantes. La confidencialidad debe extenderse también a las restricciones a la divulgación de Información, incluyendo aquella relativa a la solicitud y concesión de medidas de protección y la base de estas.

- Una protección eficaz de la identidad es el escudo más importante de los que puede ofrecer una Ley para prevenir pérdidas irreparables y para garantizar y promover la eficacia en la denuncia, se debe asegurar la eficiencia y trámite de denuncias anónimas, así como la protección de la identidad de los denunciantes y las personas cercanas a ellos en todo momento

- **Acompañamiento a Víctimas**

- Se enfatiza la necesidad de garantía del acompañamiento integral a las víctimas durante el proceso de denuncia y su trámite, incluyendo tanto apoyo jurídico como psicoemocional. Considerando fomentar e impulsar el establecimiento de redes de acompañamiento³.

³ Red de Acompañamiento de Denunciantes Anticorrupción "Red ADA", www.twitter.com/TuRedAda



- **Visión Sistémica y Ciudadanización de la Denuncia**

- Se aboga por una visión sistémica de la denuncia, incluyendo la ciudadanización del lenguaje en las plataformas de denuncia y en la difusión y promoción de las acciones estatales.

- **Capacitación, Simplificación y homogeneización de Procesos:**

- Ante la falta de claridad en los procesos internos, fortalecer y promover la capacitación de funcionarios y funcionarias públicas, así como la simplificación de procesos tanto de denuncia como de su recepción, comunicación, canalización e investigación para mejorar la eficacia del sistema y garantizar la eficiencia de las denuncias.
- Promover sistemas únicos de denuncia.

- **Responsabilidad por daños y responsabilidad del Estado**

- Las medidas deben ser proactivas para prevenir un trato injusto, perjuicio o actos de represalia contra un denunciante y ser también retrospectivas para ofrecer reparación por cualquier daño o perjuicio causado como consecuencia de la corrupción, de la presentación de una denuncia o de la negligencia de las autoridades en la protección a denunciantes y en la atención a las denuncias.

- **Implementación y aprovechamiento de herramientas tecnológicas**

- Es necesario tener en cuenta la importancia de las repercusiones y facilitación de las nuevas tecnologías en los canales que la población puede utilizar para comunicar información relacionada con la corrupción, así como para solicitar y gestionar medidas de protección de manera segura y eficaz.
- Se debe considerar estudiar cuál es la mejor manera de utilizar la nueva tecnología y los métodos tradicionales de comunicación, así como los avances desarrollados por las plataformas implementadas desde la sociedad civil⁴ para facilitar la atención y protección a denunciantes.

⁴ #DenunciaCorrupciónCoronavirus, Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización y DLM, <https://www.denunciacorrupcion.mx/coronavirus>;

“Teo” Tu Abogado Virtual, TOJIL y la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos (INL) de la embajada de los Estados Unidos de América, <https://tojil.org/teo>;

“Ella es Norma” Asistente Virtual, Observatorio Nacional Ciudadano, <https://imco.org.mx/asistente-virtual/>. Denuncia.org, Impunidad Cero, www.denuncia.org



- El uso de la tecnología y herramientas de Inteligencia Artificial abren un área de oportunidad no solo para la rendición de cuentas y el control de los actos de autoridad, sino también para el reporte de actos de corrupción, para la garantía del anonimato y confidencialidad en las comunicaciones, para el mapeo de casos de corrupción, para la encriptación de información y para el registro y seguimiento de denuncias.
- Cuestionarios mínimos para facilitar la recepción y trámite de denuncias.

- **Difusión, promoción y concientización con perspectiva cultural**

- Las acciones de difusión, promoción y concientización sin perspectiva cultural tienen un solo resultado, su ineficiencia. Ello implica considerar el nivel educativo, socioeconómico y cultural de las personas, poblaciones, grupos vulnerables y los Estados, de manera que se simplifique la ciudadanía del combate a la corrupción y cultura de la denuncia con atención al complejo contexto social del país.
- La situación actual requiere de amplios esfuerzos de difusión respecto de los procedimientos y trámites de denuncia y solicitud de medidas de protección, sus requisitos y elementos, la difusión del cómo, dónde y ante quién tramitarse.
- Se debe de seguir informando en cuanto a los mecanismos de denuncia, pero también se debe buscar incentivar a las víctimas a que denuncien los hechos de corrupción.

- **Estatuto de protección a denunciantes y alertadores**

- La reciente concepción del término “alertador” resalta la oportunidad y necesidad no solo de esclarecer el alcance, ámbito y estatuto de protección de alertadores y denunciantes, sino también definir sus garantías, la clarificación de su distinción, y la necesidad de difundir dicha información e implicaciones.

- **Medidas de protección efectivas, incluyendo medidas provisionales**

- El marco legal debe contemplar garantizar las medidas de protección en materia laboral a fin de asegurar y fomentar la denuncia tanto en el sector privado como en el público.
- Se debe concientizar e incrementar la publicidad de las medidas de protección, los tipos de medidas de protección, su alcance y la manera de solicitarlas.

- **Canales Alternos de denuncia**

- Respecto a la ineficiencia de los canales internos y la complejidad de denunciar a funcionarios del Ministerio Público ante el propio Ministerio Público se debe considerar

la posibilidad de crear “Canales Alternos” o Sistemas de Revelación de Información Escalonada o de Niveles.

- Se puede desarrollar y facilitar canales, inclusive digitales, de atención a solicitudes para la reparación del daño por actos de corrupción o por omisiones de las autoridades en la protección a denunciantes, como identificado a partir de proyectos de línea de denuncias para resarcir el daño ocasionado por empresas.

- **Sistema de incentivos de denuncias**

- La importancia de informar sobre los mecanismos de denuncia y fomentar la denuncia mediante incentivos continúa como principal insistencia ante la necesidad de fomentar la cultura de denuncia.
- Se debe considerar diseños institucionales y elementos que permitan constituir un modelo y programa de protección que permita que todos tengan incentivos para la denuncia.
- Ha demostrado eficiencia contemplar medios innovadores de alentar la denuncia de irregularidades y lograr que su presentación sea socialmente más aceptable, por ejemplo, recompensas económicas cuando la información que proporcionan culmina en enjuiciamientos o en la detección de casos de irregularidades o incluso mediante agradecimientos y distinciones honoríficas.
- Si un Estado considera la posibilidad de introducir un sistema de recompensas, deberá verse como un complemento de la protección de los denunciantes.

- **Justicia alternativa**

- Debe promoverse una visión sistémica de la denuncia. Debe encontrarse el valor del derecho administrativo y del derecho laboral en materia de denuncia.
- En cuanto a las denuncias por casos de corrupción, se le debe apostar a una justicia alternativa que no sea específicamente la penal, como lo es la administrativa, a fin de garantizar la justiciabilidad y sanción de actos de corrupción contribuyendo a su combate y a la reducción de la impunidad, más aún considerando los altísimos niveles de impunidad administrativa.

- **Eficiencia del Sistema Nacional Anticorrupción**

- Fortalecer, estructurar e institucionalizar la coordinación y esfuerzos conjuntos de las autoridades del SNA y las competentes, para dar operatividad a la facultad de recepción, canalización y seguimiento de denuncias del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadadana del SNA.

- En congruencia con lo anterior, se resaltó la necesidad de dar visibilidad a las autoridades integrantes del SNA y sus facultades, y de que quienes lo integran hagan su trabajo para dar una efectiva operatividad al sistema y su coordinación, promoviendo a la vez la exigencia de su buen actuar, así como la vigilancia y rendición de cuentas, contrarrestando las bajas tasas de resoluciones o sentencias condenatorias por casos de corrupción.

- **Participación de la Sociedad Civil y Sector Privado**

- La colaboración entre la sociedad civil y el sector privado se posiciona como crucial para fortalecer el sistema de denuncias en el país mediante la suma de esfuerzos y el intercambio de avances, ideas e información.

- Fortalecer el Comité de Participación Ciudadana y sus capacidades como un canal para concentrar los esfuerzos de la sociedad civil y del sector privado en materia de denuncia.

- **Coordinación Interinstitucional**

- Procesos de coordinación entre instituciones competentes orientados a lograr una aplicación efectiva que otorgue la protección necesaria y garantice la seguridad de los denunciantes y la efectividad de los mecanismos de denuncia son esenciales para asegurar tanto la eficacia del funcionamiento del SNA, como la eficiencia de las denuncias, su atención, investigación y sanción, así como evitar procesos prolongados y la constante impunidad que desalienta a denunciantes y alertadores.

- **Canales de denuncia en el sector privado**

- Apoyar, facilitar e impulsar el fortalecimiento de líneas y plataformas para la denuncia de corrupción y la solicitud de medidas de protección contra represalias a denunciantes en el sector corporativo, considerando estructurar y facilitar canales seguros de coordinación con las autoridades competentes para asegurar la efectividad de la denuncia y de la protección al denunciante. Existen plataformas⁵ implementadas en el sector privado cuyos avances sirven de base para su replicabilidad.

⁵AMITAI® Integri-Line, <https://www.amitai.com/es/integri-line/>

V. Conclusiones

El Encuentro Transformador reveló desafíos y oportunidades cruciales. A través de reformas legales, protección a denunciantes y coordinación efectiva, México puede avanzar hacia un sistema de denuncia más robusto y eficiente.

Este documento resume los hallazgos y propuestas discutidos en el "Encuentro Transformador: Fortaleciendo el combate a la corrupción en México a través de la denuncia", proporcionando una base para futuras acciones y reformas en el combate a la corrupción e impunidad, los canales de denuncia y la protección a denunciantes en México.

Agradecemos a los y las participantes al encuentro, señalados a continuación por orden alfabético, su participación y reflexión en un tema de la mayor relevancia para México:

Abayubá Duché, Signos Vitales

Alejandro Salvador Cruz Pimentel, Código Transparencia, Red de Participación Ciudadana Anticorrupción del CPC del SNA

Anaid García Tobón, Fundar

Carlos G. Guerrero Orozco, DLM

Catalina Kühne, Impunidad Cero

Constanza Nuche, Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) de la Embajada de Estados Unidos en México

Diana Nakad, Embajada Británica en México

Emiliano Montes de Oca Téllez Rojo, Ethos Innovación en Políticas Públicas, Red de Participación Ciudadana Anticorrupción del CPC del SNA

Enrique Victoria Espinoza, Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción

Héctor Márquez Pitol, COPARMEX Nacional, AMITAI.

Geraldine Loeza, Unidad Anticorrupción y Digitalización de la Embajada Británica en México

Gerardo Lozano Dubernard, Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción

Héctor Márquez Pitol, COPARMEX Nacional, AMITAI.



Itzel Jiménez Ríos, Impunidad Cero

Jorge A. Cardoso Sánchez, DLM

Karla Fernanda Barrera, *Pan American
Development Foundation*, y
Whistleblowers México

Leonel Fernández Novelo,
Observatorio Nacional Ciudadano

Luz María Guzmán Lozano, Oficina de
las Naciones Unidas Contra la Droga y
el Delito (UNODC), México

**Magdalena Verónica Rodríguez
Castillo**, Comité de Participación
Ciudadana del Sistema Nacional
Anticorrupción

**María de los Ángeles Estrada
González**, Iniciativa de Transparencia,
Anticorrupción y Digitalización de la
Escuela de Ciencias Sociales del
Tecnológico de Monterrey

Mariana Cendejas Jauregui, Iniciativa
de Transparencia, Anticorrupción y
Digitalización de la Escuela de Ciencias
Sociales del Tecnológico de Monterrey

Milan Trnka, R3d en Defensa de los
Derechos Digitales

Pablo A. Herrera Hernández, DLM

Vania Pérez Morales, Comité de
Participación Ciudadana del Sistema
Nacional Anticorrupción