




USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

A decorative graphic in the background of the title section, showing several interlocking gears of different sizes. In the foreground, a pair of hands is shown holding one of the gears, symbolizing human effort and mechanism. The background is a dark red gradient.

Fortalecimiento de las capacidades de prevención de la corrupción en México

MECANISMO NACIONAL
DE REVISIÓN ENTRE PARES DE LA
APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS
NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN
EN MÉXICO

Tlaxcala

Informe final

A decorative graphic at the bottom of the page, consisting of several thick, curved, overlapping lines in shades of red and orange, creating a sense of movement and flow.

Enero 2023

**Oficina de Enlace y Partenariado en México de la
Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
(UNODC México)**

Ciudad de México

Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec,
Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11000
Correo electrónico: unodc-mexicoanticorrupcion@un.org

Kristian Hölge
Representante de UNODC México

Stacy de la Torre
Titular de Programas

Luz María Guzmán Lozano
Titular del Programa Anticorrupción

Miguel Ángel Gómez Jácome
Técnico Senior en Prevención de la Corrupción en Contrataciones Públicas

Aurea Arellano Cruz
Especialista en Política Pública Anticorrupción

José Manuel Ramírez Herrera
Analista Anticorrupción en Derecho Penal

Antony Víctor González Ayala
Daniela Pérez Baas
Montserrat Itzayana Lemus Melgoza
Sheyla Guadalupe Baza Rodríguez
Asistentes Técnicos en materia Anticorrupción



Este informe fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

ABREVIATURAS Y TÉRMINOS

CC: Comité Coordinador (del Sistema Estatal Anticorrupción)

CNUCC: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

CPC: Comité de Participación Ciudadana

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ENTIDAD(ES) REVISADA(S): entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos que es participante dentro del Mecanismo Nacional para ser examinada por otra entidad federativa.

ENTIDAD(ES) REVISORA(S): entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos que es participante dentro del Mecanismo Nacional como examinadora de otra entidad federativa.

ESTADO: entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos

MECANISMO / MECANISMO DE EXAMEN: Mecanismo de examen de aplicación de la CNUCC (Examen global)

MECANISMO NACIONAL: Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la CNUCC en México

PEA: Política Estatal Anticorrupción

PNA: Política Nacional Anticorrupción

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INSTITUCIÓN(ES) REPRESENTANTE(S): Institución que, por su naturaleza jurídica, operativa, experiencia y vinculación con la materia de los artículos de la Convención analizados representan a la Entidad Revisada dentro del Mecanismo Nacional.

SEA: Sistema Estatal Anticorrupción

UNODC: United Nations Office of Drug and Crime

USAID: U. S. Agency for International Development

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	4
a. El Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México	5
b. El Mecanismo Nacional	6
c. Artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción examinados en el Mecanismo Nacional	7
I. Contexto del estado	9
a. Características sociodemográficas y socioeconómicas de la entidad revisada	9
b. Información institucional	9
c. Instituciones participantes	12
d. Contexto institucional	13
II. Artículo 9. Contratación pública y gestión de la hacienda pública	16
a. Logros y buenas prácticas	24
b. Problemas en la aplicación	25
c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención ..	26
d. Observaciones de las entidades revisoras	26
III. Artículo 10. Información pública	28
a. Logros y buenas prácticas	30
b. Problemas en la aplicación	30
c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención ..	30
d. Observaciones de las entidades revisoras	31
IV. Artículo 33 Protección de denunciantes	31
a. Logros y buenas prácticas	32
b. Problemas en la aplicación	32
c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención ..	33
d. Observaciones de las entidades revisoras	34
V. Recomendaciones a la entidad revisada	35
a. Implementación del artículo 9	35
b. Implementación del artículo 10	38
c. Implementación del artículo 33	40

Introducción

El proyecto “**Fortalecimiento de las Capacidades de Prevención de la Corrupción en México**”, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y desarrollado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), busca proporcionar asistencia técnica, legislativa y capacitación a las entidades federativas, con el fin de mejorar la rendición de cuentas, incrementar la transparencia y fomentar la participación ciudadana.

Uno de los componentes de este proyecto es la creación e implementación del “Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la Aplicación de la CNUCC en México”, un ejercicio innovador y pionero en el mundo que busca documentar y analizar a nivel subnacional el nivel de implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o “la Convención”). En esta primera edición, el Mecanismo analizó tres artículos en particular, el artículo 9 en materia de contrataciones públicas y gestión de la hacienda pública; el artículo 10 en materia de acceso a la información; y el artículo 33 en materia de protección a personas denunciantes de hechos de corrupción. Esto, con la participación de las instituciones de fiscalización superior, los órganos garantes de transparencia, los comités de participación ciudadana y las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción de las 32 entidades federativas del país.

Para recopilar y sistematizar la información que conforma cada informe, se realizó un ejercicio de revisión en tres momentos principales: en primer lugar, cada entidad revisada realizó una autoevaluación del nivel de implementación de los artículos; en segundo lugar, dos entidades revisoras, corroboraron y analizaron esa información; y en tercer lugar, se realizó un ejercicio de diálogo y análisis, mediante una visita in situ con las tres entidades participantes, con el fin de profundizar, aclarar y completar la información vertida en los primeros dos momentos. El presente informe, elaborado por UNODC México, contiene los resultados de la revisión y visita in situ en el que participaron el estado de Tlaxcala, como entidad revisada, y los estados de Jalisco y Chiapas, como revisores.¹

¹ Debido a que el Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares es un ejercicio voluntario, en el caso de que alguna institución decida no participar se invita a otra institución a tomar su lugar para mantener la metodología de revisión de dos estados revisores a un estado revisado.

a. El Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México

México firmó la Convención el 9 de diciembre de 2003 y depositó el instrumento de ratificación el 20 de julio de 2004². En el artículo 63.7³ de la CNUCC se faculta a la Conferencia de los Estados Parte para establecer un mecanismo de apoyo a su aplicación. Así, en su tercer periodo de sesiones celebrado en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2009, la Conferencia de los Estados parte acordó la creación del Mecanismo de examen de la aplicación de la CNUCC (en adelante “el Mecanismo”) a través de la Resolución 3/1⁴; este Mecanismo establece como objetivos principales analizar el estado de la aplicación de la Convención, los ejemplos de éxito y los desafíos existentes. En el marco del citado Mecanismo, los expertos gubernamentales de los Estados examinadores recomendaron a México tanto en el primer como en el segundo ciclo, realizar un estudio comparativo entre el derecho federal y estatal sobre las cuestiones que tratan los capítulos II, III, IV y V de la Convención y en caso de divergencias, abrir un espacio de diálogo entre la Federación y los Estados, a fin de asegurar la aplicación de la Convención en todos los niveles del Estado⁵.

A raíz de las citadas recomendaciones surge el Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México, que **es un proceso de examen en el que las entidades federativas participan para revisar la aplicación de las disposiciones de la Convención.**

El objetivo principal del Mecanismo Nacional es identificar los logros y buenas prácticas, las problemáticas, retos y necesidades de asistencia técnica de las entidades revisadas para mejorar la implementación de la CNUCC. Esto con el fin de fortalecer el marco normativo, las políticas, programas, acciones y en general

² Los capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fueron examinados por Azerbaiyán y Perú en el año 3 del primer ciclo. Así mismo, los capítulos II y V fueron examinados por Guatemala y San Tomé y Príncipe en el primer año del segundo ciclo. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fmex.html>

³ **“Capítulo VII - Mecanismos de aplicación - Artículo 63. Conferencia de los Estados Parte en la Convención**
[...]

6. Cada Estado Parte proporcionará a la Conferencia de los Estados Parte información sobre sus programas, planes y prácticas, así como sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas para aplicar la presente Convención, según lo requiera la Conferencia de los Estados Parte. La Conferencia de los Estados Parte tratará de determinar la manera más eficaz de recibir y procesar la información, incluida la que reciba de los Estados Parte y de organizaciones internacionales competentes. También se podrán considerar las aportaciones recibidas de organizaciones no gubernamentales pertinentes debidamente acreditadas conforme a los procedimientos acordados por la Conferencia de los Estados Parte.

7. En cumplimiento de los párrafos 4 a 6 del presente artículo, **la Conferencia de los Estados Parte establecerá, si lo considera necesario, un mecanismo u órgano apropiado para apoyar la aplicación efectiva de la presente Convención”**

⁴ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_S.pdf

⁵ <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1505963s.pdf>, página 7.

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V1808281s.pdf>, página 7.

operación de las instituciones que intervienen en la prevención y lucha contra la corrupción en los estados.

b. El Mecanismo Nacional

El Mecanismo Nacional está basado en el Mecanismo de examen de la aplicación de la CNUCC y se inspira en sus mismos principios rectores. En este sentido, el Mecanismo Nacional:

- Tiene un carácter técnico y transparente, eficiente, no invasivo, incluyente e imparcial;
- Promueve la colaboración entre gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y academia;
- Fomenta el intercambio de buenas prácticas entre las entidades federativas y organismos regionales e internacionales en materia de prevención y combate a la corrupción; y
- No establece ninguna forma de puntuación, ni clasificación.

A diferencia del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC que se conforma por dos ciclos, el Mecanismo Nacional se estructuró en tres; al principio de cada ciclo se sortearon las entidades revisadas y sus dos entidades revisoras participantes.

En la siguiente tabla se muestran los resultados del sorteo en cada uno de los tres ciclos; el sorteo del PRIMER CICLO se realizó el 2 de diciembre de 2020, en el que participaron 10 entidades evaluadas; el sorteo del SEGUNDO CICLO fue el 19 de abril de 2021, con la participación de 11 entidades; y, por último, el sorteo del TERCER CICLO se realizó el 5 de octubre de 2021, con 11 entidades.

Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México

Entidad Federativa Evaluada	Entidades Federativa Revisoras	Entidad Federativa Evaluada	Entidades Federativa Evaluadoras	Entidad Federativa Evaluada	Entidades Federativa Revisoras
PRIMER CICLO		SEGUNDO CICLO		TERCER CICLO	
1. Chiapas	1.1 Jalisco 1.2 San Luis Potosí	11. Estado de México	11.1 Veracruz 11.2 Coahuila	22. Oaxaca	22.1 Sinaloa 22.2 Estado de México
2. Baja California Sur	2.1 Estado de México 2.2 Zacatecas	12. Tlaxcala	12.1 Jalisco 12.2 Chiapas	23. San Luis Potosí	23.1 Yucatán 23.2 Baja California Sur
3. Campeche	3.1 Sonora 3.2 Colima	13. Michoacán	13.1 Baja California Sur 13.2 Aguascalientes	24. Veracruz	24.1 Nayarit 24.2 Guanajuato
4. Durango	4.1 Hidalgo 4.2 Puebla	14. Puebla	14.1 Guerrero 14.2 Nuevo León	25. Coahuila	25.1 Puebla 25.2 Baja California
5. Nuevo León	5.1 Morelos 5.2 Oaxaca	15. Sinaloa	15.1 Yucatán 15.2 Campeche	26. Hidalgo	26.1 Morelos 26.2 Colima
6. Guanajuato	6.1 Tabasco 6.2 Tamaulipas	16. Zacatecas	16.1 Durango 16.2 Oaxaca	27. Quintana Roo	27.1 Nuevo León 27.2 Chihuahua
7. Yucatán	7.1 Chihuahua 7.2 Nayarit	17. Morelos	17.1 Tamaulipas 17.2 Guanajuato	28. Tamaulipas	28.1 Querétaro 28.2 Zacatecas
8. Baja California	8.1 Ciudad de México 8.2 Veracruz	18. Chihuahua	18.1 Querétaro 18.2 Baja California	29. Jalisco	29.1 Michoacán 29.2 Chiapas
9. Querétaro	9.1 Tlaxcala 9.2 Sinaloa	19. Ciudad de México	19.1 Quintana Roo 19.2 Sonora	30. Aguascalientes	30.1 Tlaxcala 30.2 Campeche
10. Guerrero	10.1 Coahuila 10.2 Quintana Roo	20. Colima	20.1 Hidalgo 20.2 San Luis Potosí	31. Tabasco	31.1 Guerrero 31.2 Durango
		21. Nayarit	21.1 Tabasco 21.2 Aguascalientes	32. Sonora	32.1 Michoacán 32.2 Ciudad de México

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que, si bien los ciclos se encuentran delimitados a partir de las fechas de sorteo, los procesos de revisión de la información, integración del informe preliminar, reunión de las entidades participantes y aceptación del informe final trascendieron más allá del ciclo en el que salieron sorteadas, debido a los acuerdos de coordinación que se realizaron para la ejecución del Mecanismo Nacional con cada una de las instituciones de las entidades revisadas y revisoras.

c. Artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción examinados en el Mecanismo Nacional

El Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC y el Mecanismo Nacional siguen los mismos principios rectores para su implementación. Así, se realizó una adaptación de la secuencia metodológica consistente en dos fases. La primera consistió en una revisión documental que se llevó a través de un cuestionario de autoevaluación y de información suplementaria presentada por cada institución estatal revisada. Posteriormente, la información fue facilitada a la institución estatal revisora para que respondiera un instrumento en el que analizó si la institución revisada cumplió o no con diversos mecanismos, normas, disposiciones, procesos, información, órganos administrativos, o si implementó estrategias para dar cumplimiento a los requerimientos de la Convención. En la segunda fase, denominada visita in situ, la información que se obtuvo fue profundizada con las instituciones participantes a través de actividades de diálogo directo de manera equitativa, con el

objetivo de detectar de manera exhaustiva las necesidades y áreas de oportunidad en la implementación de la Convención. Finalmente, se generó un informe que abarca toda la información documentada; devolviéndosele a las instituciones participantes para su revisión final y aprobación.

Como se señaló, el Mecanismo de examen analiza ejemplos de éxito, buenas prácticas y problemáticas en la aplicación de las disposiciones de los capítulos II, III, IV y V de la Convención. En el ámbito del Mecanismo Nacional, se optó por analizar a detalle la aplicación de tres artículos destacados por su importancia, a saber:

- **Artículo 9:** toma relevancia debido a que, por un lado, las contrataciones públicas presentan diversas vulnerabilidades a la corrupción, el fraude o la manipulación y, por otro, es fundamental que exista transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la hacienda pública. Este artículo refleja la importancia que tiene la integridad en las contrataciones y la hacienda pública, en el contexto de la lucha contra la corrupción.
- **Artículo 10:** hace eco de la importancia de adoptar las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en la administración pública, instaurando por ejemplo, procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones; así como la simplificación de procedimientos administrativos que faciliten el acceso del público a las autoridades, y la publicación periódica de información que puede incluir informes sobre los riesgos de corrupción en la administración pública.
- **Artículo 33:** resalta la importancia de considerar proteger a las personas que podrían tener información que alerte o derive en una investigación por hechos de corrupción. Las “personas que denuncian”, como hace referencia la CNUCC, son aquellas que podrían tener elementos que no necesariamente son probatorios dentro de un procedimiento judicial; pero que sí podrían ser un indicio de la comisión de un delito. Si bien este artículo no es vinculante, trae a colación la importancia de brindar protección contra todo trato injustificado como consecuencia de este tipo de denuncias.

I. Contexto del estado

Al ser México un país diverso en factores como la población, las características sociodemográficas, la distribución geográfica y los niveles socioeconómicos que impactan de manera directa en la conformación y operación de las instituciones gubernamentales, es necesario presentar un breve contexto de cada entidad revisada. El presente apartado recopila y analiza las características, datos de la entidad, así como la información institucional en el marco del combate a la corrupción estatal; además, presenta a las instituciones participantes en la revisión de la entidad, cuyas aportaciones, análisis y comentarios se tomaron como base para la generación de este informe.

a. Características sociodemográficas y socioeconómicas de la entidad revisada

El estado de Tlaxcala cuenta con 60 municipios que en extensión representan el 0.2% del territorio nacional. Su población es de 1,342,977 habitantes, es decir, el 1.1% del total del país y su capital es Tlaxcala de Xicohténcatl.

La distribución de la población es 83 % urbana y 17 % rural, mientras que los años de escolaridad promedio es de 9.8 (casi primer año de educación media superior). El promedio nacional de 9.7 años. Sus hablantes de lengua indígena de 3 años y más son 2 de cada 100 personas; a nivel nacional 6 de cada 100 personas hablan lengua indígena.

Los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles es el sector de actividad que más aporta al Producto Interno Bruto (PIB) estatal y la aportación al PIB Nacional en 2020 fue de 0.6% (Información por entidad, INEGI 2020).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2021), el porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en la entidad federativa fue de 83.8% en 2019 y de 81.5% en el 2021, lo que significó una disminución de 2.3% entre ambos periodos⁶.

b. Información institucional

En el año 2015 se modificó la Constitución, aprobándose un conjunto de reformas con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del

⁶ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI, 2021.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

sector público, creando el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). La esencia de la reforma constitucional fue sentar las bases jurídicas del SNA, siendo que el artículo 73 de la Constitución facultó al Congreso de la Unión para que, en el lapso de un año, a partir del 27 de mayo de 2015, se expidieran las leyes complementarias que servirían de base para el combate a la corrupción en México.

La reforma constitucional de 2015 dispuso, en el último párrafo del artículo 113, la obligación a las entidades federativas de establecer “sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.

A su vez, el artículo 116, fracción V, especifica que “Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones” (CPEUM, 2015). Un año después, el 18 de julio de 2016, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otras.

Por lo que hace a las legislaturas locales, la reforma constitucional expresó que el 18 de julio de 2017, estas deberían expedir las leyes y hacer las adecuaciones legislativas necesarias para cumplir con la armonización.

Los primeros esbozos para la implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala se empezaron a materializar en los primeros días de febrero de 2017. Desde marzo de 2017, la LXII Legislatura del estado de Tlaxcala, a través del presidente de la Comisión de Información Pública, propuso realizar foros de consulta ciudadana con la finalidad de integrar las diversas propuestas para lograr la reforma constitucional y leyes secundarias integrales, actividad denominada por la bancada del Partido Revolucionario Institucional como el Sistema de Ética e Integridad Pública.

Para la consecución del SEA, se realizaron cinco foros en el estado, en los que disertaron diversos ponentes en temas relacionados con las responsabilidades administrativas, datos abiertos, penalización del enriquecimiento ilícito, prevención de la corrupción, la creación del Tribunal de Justicia Administrativa, de la Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción, entre otros⁷.

⁷ Narrativa del Sistema Nacional Anticorrupción. Caso Tlaxcala. Cazarín A. & Cabrera J. Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Galindo J, & Olvera A. Universidad Veracruzana. 2020. Ver, México.

Fue hasta el 26 de mayo de 2017, cuando se formuló la iniciativa con proyecto de ley por el que se expidió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, de Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala, y por el cual se reformó el artículo 54 de la Constitución del estado estableciendo nuevas atribuciones para el congreso local en la materia. El 12 de abril de 2018 se publicó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del estado.

Posteriormente, se realizaron modificaciones a las leyes secundarias, como las relativas a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; la Ley Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Particulares; el nombramiento del Fiscal General del Estado de Tlaxcala; la selección de Magistrados integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa; la selección de las personas integrantes de la Comisión de Selección del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción, de Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala, del Fiscal Anticorrupción y, del Fiscal Electoral⁸.

En Tlaxcala, el SEA se conforma con los Integrantes del Comité Coordinador (CC), el Comité de Participación Ciudadana (CPC) y los municipios que concurren a través de sus representantes; tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades estatales y municipales en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos en el estado. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

El CC, de acuerdo con el artículo 10 de la ley que lo regula, se conforma por una persona representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo preside; la persona titular del Órgano Superior de Fiscalización; la persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la persona titular de la Contraloría del Ejecutivo; una persona representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; la persona presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado; y la persona presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa⁹.

⁸ Ibidem

⁹ Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Tlaxcala. 12 de abril de 2018. Decreto 130

c. Instituciones participantes

Como resultado del sorteo público que se realizó, la entidad revisada salió seleccionada en el Segundo Ciclo; por su parte, los estados de Jalisco y Chiapas salieron seleccionados como sus pares revisores. De manera excepcional participó el estado de Colima en la revisión del Comité de Participación Ciudadana, el estado de Puebla en la revisión del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala, y los estados de Sonora y Tabasco en la revisión de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, en virtud que le fue imposible a sus pares revisores originales atender la revisión.

Las instituciones del estado de Tlaxcala que participaron como representantes de la entidad revisada fueron las siguientes:

- Comité de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala¹⁰ (CPC Tlaxcala): artículo 33;
- Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala¹¹ (OFS Tlaxcala): artículo 9;
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala¹² (IAIP Tlaxcala): artículo 10; y la
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala¹³ (SESEA Tlaxcala): artículos 9 y 33 de la CNUCC.

Las instituciones representantes del estado de Tlaxcala realizaron, cada una en el ámbito de su competencia, un ejercicio de autoevaluación de los artículos asignados de la CNUCC, por medio del llenado de un cuestionario de autoevaluación diseñado para tal efecto.

¹⁰ <https://cpc.saetlax.org/>

¹¹ <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/>

¹² <https://iaiptlaxcala.org.mx/>

¹³ <https://saetlax.org/>

Por su parte, la revisión de los cuestionarios de evaluación de cada institución se realizó de la siguiente manera:

Institución revisada	Instituciones revisoras	Artículos
Comité de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala	Comité de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	33
	Comité de Participación Ciudadana del Estado de Colima	
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	9
	Auditoría Superior del Estado de Puebla	
Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco	10
	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas	
Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora	9 y 33
	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Tabasco	

Fuente: Elaboración propia.

d. Contexto institucional

Para determinar qué instituciones fungirían como representantes de la entidad revisada, se consideró la naturaleza de la materia de los artículos de la Convención (Artículos 9,10 y 33) y el grado de vinculación jurídica, operativa y la experiencia de las instituciones integrantes del SEA. A continuación, se presenta las características de las instituciones representantes de la entidad revisada:

El Comité de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala: tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas

con las materias del Sistema Estatal. Se integra por cinco personas que preferentemente tengan experiencia en materias de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

Las personas integrantes del CPC no tienen relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

Las personas integrantes del Comité, además, están sujetas al régimen de responsabilidades que determina el Título XI de la Constitución del Estado de Tlaxcala.

Dentro de sus atribuciones vinculantes con el análisis del artículo 33 de la Convención, de conformidad con la materia destacan: el opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre las políticas integrales en la materia; proponer al CC, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones estatales y municipales competentes en las materias reguladas por la ley; proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.

Asimismo, es su atribución proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción, y proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar al Órgano de Fiscalización Superior¹⁴.

¹⁴Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Tlaxcala. 12 de abril de 2018. Decreto 130

El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala: es un órgano técnico del Congreso del Estado, el cual, en el desempeño de sus funciones, tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con la ley, y su presupuesto está integrado al presupuesto general del Congreso.

Dentro de los objetivos de la Órgano de Fiscalización Superior concordantes con el artículo 9 de la CNUCC, destacan la evaluación en el cumplimiento y resultados de la gestión financiera de los entes fiscalizables con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público; así como la observancia a la correcta aplicación de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos para verificar la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados; constatar que los recursos provenientes de financiamientos y otras obligaciones se contrataron, recibieron y aplicaron de conformidad con lo aprobado; y revisar que los egresos se ejercieron en los conceptos y partidas autorizados, incluidos, entre otros aspectos, el destino para los fines autorizados, la contratación de servicios y obra pública, las adquisiciones, arrendamientos, subsidios, aportaciones, donativos, transferencias, aportaciones a fondos, fideicomisos y demás instrumentos financieros, así como cualquier esquema o instrumento de pago a largo plazo¹⁵.

El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala: es un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el derecho humano que tiene toda persona para obtener información creada, administrada o en poder de los sujetos obligados¹⁶.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala: es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, que tiene su sede en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl, y cuenta con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines. Su objeto es fungir como órgano de apoyo técnico del

¹⁵ Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. 24 de diciembre de 2019. Decreto 185.

¹⁶ <https://iaiptlaxcala.org.mx/iaip-tlaxcala/>

Comité Coordinador del Sistema Estatal, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones¹⁷.

La SESEA a su vez cuenta con un órgano de gobierno que se conforma por las y los miembros del Comité Coordinador y será presidido por la persona que preside el Comité de Participación Ciudadana.

II. Artículo 9. Contratación pública y gestión de la hacienda pública

En el estado de Tlaxcala para dar cumplimiento al artículo 9 de la CNUCC, y desde el enfoque del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala (en adelante OFS), para llevar a cabo los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza, el OFS cuenta con un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, el cual está conformado por el Auditor Superior y Directores de Área, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tlaxcala (en adelante, Ley de Adquisiciones estatal)¹⁸, lo cual da certeza de la transparencia en las adquisiciones y de la búsqueda de mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes; además, el OFS cuenta con un Catálogo de Proveedores, que se encuentra soportado con la documentación que acredita su actividad económica, domicilio fiscal y demás datos enlistados en la cedula de "Información del Proveedor".

El artículo 22 de la Ley de Adquisiciones estatal establece tres opciones de procedimientos que son: *Licitación Pública; Invitación a cuando menos tres personas, y Adjudicación Directa*, mismas que podrán ejecutarse de acuerdo con el monto establecido y autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para cada ejercicio fiscal vigente, tal y como lo establece el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones estatal.

En la modalidad de Licitación Pública, y con fundamento en los artículos 25 de la Ley de Adquisiciones estatal, se establece que su convocatoria deberá de publicarse en el diario de mayor circulación del estado, siempre y cuando no tengan por objeto limitar el número de licitantes y a juicio de la convocante podrá publicarse por una sola ocasión en un diario de circulación nacional, en la cual se darán conocer todos

¹⁷ Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Tlaxcala. 12 de abril de 2018. Decreto 130

¹⁸ https://platrans.tlaxcala.gob.mx/sistemas/transparencia/view_docs.php?recno=1076

los puntos para realizar dicho proceso. Tratándose de adquisiciones de este tipo, el OFS publica la convocatoria en el periódico local de mayor circulación con el objetivo de transparentar los recursos y contar con mayores opciones para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Para las adquisiciones por Invitación a cuando menos tres personas, el OFS cumple con lo establecido en el artículo 39 de la Ley de Adquisiciones estatal, y da prioridad a los proveedores que se encuentran inscritos en el Catálogo de Proveedores y se hace llegar a los licitantes la invitación por los medios de comunicación convenientes, (por oficio y/o correo electrónico).

En caso de que las adquisiciones sean por Adjudicación Directa, supuesto previsto en el artículo 40 de la Ley de Adquisiciones estatal, estas son realizadas por medio de cotizaciones de por lo menos tres personas físicas o morales cuya actividad comercial esté relacionada con los bienes y servicios a adquirir, y se da prioridad a aquellos que se encuentran en el Catálogo de Proveedores.

En relación con la formulación previa de las condiciones de participación, el OFS cumple lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ley de Adquisiciones estatal, el cual establece que, "los procedimientos de contratación se sujetarán invariablemente al principio de igualdad para los participantes, para tal efecto se dará la misma oportunidad para obtener la información relacionada y se establecerán iguales requisitos y condiciones de tiempo, lugar de entrega, forma y plazo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías. Será motivo de responsabilidad cualquier acto que tienda a favorecer a algún participante en estos procedimientos." En ese sentido, el OFS, emite una convocatoria pública, previamente aprobada por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en la cual se establecen los criterios de selección, requisitos de participación y generalidades del procedimiento.

Respecto a la aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública, el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones estatal menciona que la convocante, para evaluar las proposiciones, verificará que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación. No serán objeto de evaluación las condiciones establecidas por la convocante que tengan como propósito facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no afecte la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus propuestas. En la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán

utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes, excepto cuando se trate de servicios en los que se demuestre la conveniencia de aplicar dichos mecanismos para evaluar objetivamente la solvencia de las propuestas. Dentro de los criterios de adjudicación, podrá establecerse el relativo a costo beneficio, siempre y cuando sea definido, medible y aplicable a todas las propuestas.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará de entre los licitantes a aquel cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas. De igual manera, para decidir sobre la contratación, el OFS se apega a lo dispuesto en los artículos 33, 34, 35 y 36 de la mencionada ley, los cuales prevén lo relativo a la emisión de un dictamen fundamentado para el fallo, la decisión en caso de empate, el plazo para realizar las contrataciones y la prohibición de personas según el supuesto, para participar en un concurso.

En relación con el mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, la Ley de Adquisiciones estatal en su Título séptimo "Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación" en su Capítulo I, de las Inconformidades, prevén lo siguiente:

- Artículo 67. Los licitantes podrán inconformarse ante los órganos de control, en contra de los actos derivados del procedimiento de adjudicación, que contravengan las disposiciones que rigen la materia objeto de esta Ley, conforme a lo siguiente:
 - I. La inconformidad será presentada por escrito, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que tenga conocimiento del acto;
 - II. Transcurrido el plazo establecido en la fracción anterior, precluye para los interesados el derecho a inconformarse, sin perjuicio de que el Órgano de Control, pueda actuar en cualquier tiempo en términos de esta Ley; y
 - III. Los proveedores o licitantes podrán solicitar la intervención del Órgano de Control, en cualquier momento del procedimiento cuando adviertan irregularidades en el mismo, de acuerdo con lo que marca esta Ley.
- Artículo 68. La inconformidad que se presente en los términos que previene este Capítulo deberá contener la manifestación del promovente, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos que aduce son irregulares y acompañar la documentación que sustente su petición. La

falta de protesta indicada será causa de desechamiento de la inconformidad. La manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones de esta Ley y a las demás que resulten aplicables. Cuando una inconformidad se resuelva como no favorable al promovente por resultar notoriamente improcedente y se advierta que se hizo con el único propósito de retrasar y entorpecer la continuación del procedimiento de contratación dará lugar a la imposición de una multa hasta por la cantidad equivalente al veinte por ciento del monto total que importe la adquisición, arrendamiento o prestación de servicio de que se trate.

Asimismo, la Ley de Adquisiciones estatal prevé en los artículos 69, 70, 71 y 72 que es el Órgano de Control Interno la autoridad para realizar las investigaciones pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento se ajusten a lo dispuesto por la ley.

En relación con la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación, el personal del OFS es contratado conforme al perfil y requisitos establecidos de acuerdo con las funciones a desempeñar, para la cual emite una convocatoria, que es publicada en el diario de mayor circulación del estado. El personal se rige además por un Código de Ética, Conducta de Conducta y Directrices para prevenir el Conflicto de Interés; asimismo, a su ingreso el personal administrativo y los directivos de área firman una *Carta de Estricta Reserva y Confidencialidad*, la cual tiene por objeto no divulgar en forma alguna la información a excepción de la que se le proporcione para la sana tramitación de asuntos y/o encomiendas.

Por lo anterior, el OFS desarrolla todas sus adquisiciones bajo lo establecido en el Subproceso de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios propio de la institución, así como lo estipulado en el Artículo 22 de la Ley de Adquisiciones estatal. Para la contratación del personal, el OFS emite una convocatoria para el ingreso de nuevos servidores públicos, en la cual se detalla perfil, número de plazas a cubrir, requisitos a cumplir por los participantes y generalidades para llevar a cabo dicho proceso¹⁹. La guarda y custodia de la documentación se lleva a cabo conforme a la Ley General de Archivos y debido al volumen de esta, el OFS destinó recursos para la creación de las instalaciones adecuadas para su conservación, y emitió una convocatoria pública estatal para la contratación de obra pública en sus diferentes etapas.

¹⁹ Se puede checar la última convocatoria emitida en: https://www.ofstlaxcala.gob.mx/transparencia/uploads/doc_ofs/XIV/2021/convocatoria_1.pdf

Con relación a lo señalado en el inciso a del párrafo segundo del artículo 9 de la UNCAC, en el OFS se da cumplimiento en cuanto al establecimiento de un marco jurídico que establece los mecanismos y procedimientos para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala. Lo anterior se encuentra previsto en los artículos 276, 277, 285 y 286 del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios y 74 fracción III de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios en el cual indica que se debe elaborar un anteproyecto de presupuesto anual de este Órgano de Fiscalización atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público y las disposiciones aplicables, para posteriormente remitirlo a la Junta de Coordinación y Concertación Política del Congreso del Estado de Tlaxcala para su inclusión en el Presupuesto General del Congreso del Estado de Tlaxcala, y a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, para su inclusión y publicación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala²⁰.

El plazo para aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado, correspondiente al ejercicio fiscal del año siguiente, deberá presentarse para su análisis y aprobación, a más tardar el quince de noviembre de cada año (artículo 285 del código financiero para el estado de Tlaxcala y sus municipios). Con el fin de asegurar la correcta y oportuna integración del presupuesto, el gobierno del estado proporciona un manual para la elaboración del mismo, el cual contiene la metodología y directrices para su elaboración²¹. Una vez aprobado el presupuesto por el congreso del estado, el mismo es publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala²².

En relación con la presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos, se da cumplimiento a lo señalado en dicho ordenamiento, toda vez que resulta aplicable lo dispuesto en los artículos 51 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y 12 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios relativo a la obligación de presentar la información financiera, reportes, anexos, informes y la respectiva Cuenta Pública, la cual deberá ser presentada de manera trimestral a más tardar 30 días después del cierre del periodo que corresponda.

También se da cumplimiento a la obligación de presentar la Cuenta Pública de manera trimestral ante la Junta de Coordinación y Concertación Política del Congreso, de

²⁰ https://www.ofstlaxcala.gob.mx/transparencia/uploads/doc_ofs/Fraccion%20XXI/2021/1/presupuesto_2021.pdf

²¹ http://evaluacion.tlaxcala.gob.mx/images2/stories/documentos/planea/man_pres_18.pdf

²² <https://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ext28122020.pdf>

conformidad con lo señalado en los artículos 12 y 74 fracción XXII de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Asimismo, en caso de que los Entes Fiscalizables no presenten la Cuenta Pública conforme al plazo establecido, se iniciará un procedimiento administrativo para la imposición de una multa, De conformidad con el Artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

De acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental en sus artículos 84 y 85, fracción II inciso b):

“los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la Ley serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; las leyes equivalentes de las entidades federativas, y las demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las constituciones de las entidades federativas.” “Se sancionará administrativamente a los servidores públicos, incumplan con la obligación de difundir la información financiera en los términos a que se refiere la presente Ley”.

Como un ejemplo, se presenta el informe de la cuenta pública armonizada correspondiente al 1er trimestre 2021, en cumplimiento en lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental²³.

En relación con los sistemas de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente, se da cumplimiento a través del Sistema de Contabilidad Gubernamental que utiliza el OFS y está adecuado con lo señalado en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su artículo 1° lo siguiente: “la presente ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de la información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización”. Además, dicho ordenamiento prevé en su artículo 6, la figura de un órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, mismas que se adoptarán e implementarán, con carácter obligatorio de conformidad con el artículo 7 de la citada Ley General de Contabilidad

²³ https://www.ofstlaxcala.gob.mx/armonizada_2021

Gubernamental. Todos los criterios y lineamientos que emite el Consejo Nacional de Armonización Contable²⁴.

Actualmente el OFS está alineado bajo las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs o IFPP) emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), así como las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF) emitidas por el Sistema Nacional de Fiscalización²⁵.

En relación con los sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno, el OFS aplica el sistema de gestión de riesgos basado en el Marco Integrado de Control Interno, emitido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Dicho sistema es aplicado, coordinado y revisado por el Órgano Interno de Control (OIC) del OFS, que de acuerdo con el Reglamento Interior tiene a su cargo promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno e integridad en la institución, con competencia para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos del OFS, el cual además está facultado para:

- Implementar los mecanismos internos que tengan por objeto prevenir actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos del OFS;
- Recibir quejas y/ denuncias respecto de actos u omisiones que impliquen alguna presunta falta administrativa de los Servidores Públicos del OFS;
- Instruir el inicio de los Procedimientos de Investigación en su respectivo ámbito de competencia, así como, los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa derivados de los actos u omisiones cometidos por los Servidores Públicos del OFS, mismos que se substanciarán y resolverán en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Participar en los procesos de entrega-recepción de los Servidores Públicos de las Unidades Administrativas del OFS para verificar el cumplimiento de las normas y lineamientos aplicables;
- Las demás que, en el ámbito de su competencia, le otorguen las disposiciones jurídicas aplicables.

Respecto al grado de responsabilidades por errores no intencionales o las infracciones financieras de los subordinados, está previsto en el artículo 50 de la Ley

²⁴ www.conac.gob.mx

²⁵ www.snf.org.mx/normas-profesionales-1.aspx

General de Responsabilidades Administrativas cuáles son consideradas como faltas administrativas no graves cometidas de manera culposa o negligente.

Con relación a los roles y responsabilidades de los funcionarios públicos autorizados para certificar órdenes de pago, informes financieros, etc., se encuentra establecido el artículo 17 del Reglamento Interior del OFS.

En cuanto a la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento, el OFS establece que la conducta y comportamiento del personal deben cumplir con lo establecido en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativa, estableciendo que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se apeguen a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. En caso de incumplimiento, como medida correctiva se instruye al Órgano Interno de Control del OFS investigue las irregularidades detectadas para calificar y en su caso determinar la sanción que corresponda o turnar a la autoridad competente. Como acción preventiva, se analizan los riesgos y se determinen los mecanismos de control que sean necesarios a fin de que los riesgos no se vuelvan a materializar.

El OFS presenta Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los entes fiscalizables del estado, correspondientes de la Cuenta Pública del 2002 al 2020²⁶. El informe de la cuenta pública armonizada correspondiente al 1er trimestre 2021, en cumplimiento en lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental²⁷, y los Presupuestos publicados en el Periódico Oficial del Estado los cuales se encuentran difundidos en la página oficial del OFS correspondientes a los ejercicios fiscales del 2011 al 2021²⁸.

Respecto a la descripción del mecanismo para registrar, almacenar y preservar la integridad de los libros y registros contables, estados de cuentas y otros documentos relacionados, se lleva a cabo conforme lo establecido en el artículo 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que a la letra señala “la contabilización de las operaciones presupuestarias y contables deberá respaldarse con la documentación original que compruebe y justifique los registros que se efectúen”.

Asimismo, se lleva a cabo el proceso de almacenamiento y conservación de toda la documentación comprobatoria y justificativa, libros de contabilidad, estados de cuenta y toda la documentación que integra la cuenta pública de este ente

²⁶ <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/?q=Reforma%20de%20Articulo%20116#ofs>

²⁷ https://www.ofstlaxcala.gob.mx/armonizada_2021

²⁸ <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/Fracci%C3%B3n%20XXI>

fiscalizador, en cumplimiento a la obligación que señala el artículo 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos, el OFS se apega a lo que dicta la Ley General de Archivos en su artículo 7 fracción I y VII que es destinar los espacios y equipos necesarios para el funcionamiento de sus archivos. El OFS ha puesto especial interés en acondicionar los espacios para la documentación, así como el mobiliario, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, la localización pronta y expedita de la documentación enviada al archivo de concentración.

El OFS ha capacitado al personal con apoyo del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IAIP) en actividades de transparencia de la función pública, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos.

El OFS tiene un encargado de archivos cuyas funciones principales es el manejo y resguardo de la documentación previsto en la Ley General de Archivos, así como el uso y manejo del archivo de concentración de la institución. Cuando se realiza el cambio de poder en los Entes Fiscalizables del Estado, el OFS capacita a los nuevos Funcionarios Públicos, utilizando como base los “Lineamientos del Procedimiento de Entrega-Recepción para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios”, los cuales son actualizados en cada cambio de administración.

a. Logros y buenas prácticas

Buena práctica 1: Capacitación Constante

EL OFS impulsa al personal a adquirir nuevos conocimientos en el ámbito de sus actividades, para lo cual tiene una plataforma “SABER + AULA VIRTUAL”, diseñada para brindar cursos de capacitación. Cursos a los que se les da continuidad y que son revisados por personas conocedores en el tema²⁹.

Buena práctica 2: Línea de Denuncia

El OFS tiene habilitado una “Línea de denuncia” como un mecanismo de participación ciudadana, con el fin de hacerse del conocimiento y darles atención a las denuncias. A través de este medio se pueden recibir denuncias por medio de correo electrónico o vía telefónica.³⁰

²⁹ <https://ofstlaxcala.gob.mx/aulavirtual/>

³⁰ <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/L%C3%ADnea%20de%20Denuncia#ofs>

Buena práctica 3: Código de Ética

El OFS se rige sobre un Código de Ética que permite orientar a los servidores públicos de la institución y ser un referente en su conducta, fortaleciendo la confianza y credibilidad de la sociedad en la institución consolidando una cultura de respeto hacia los valores éticos.³¹

Buena práctica 4: Sistemas Evaluados

En el marco de las acciones que contempla el Sistema Nacional de Fiscalización para identificar posibles riesgos de integridad, el OFS participa como evaluador y a su vez, es evaluado en el Taller de Autoevaluación de la Integridad IntoSaint, el cual permite realizar un análisis de riesgos con enfoque en integridad y evaluar el Sistema de Control Interno en esta materia, a fin de identificar medidas orientadas a fortalecer la gestión de la integridad institucional: IntoSAINT - SNF(Microsoft Word - Boletín 2 Taller de Autoevaluación IntoSAINT.docx)³².

Buena práctica 5: Construcción de Códigos

Modelo para la construcción de los Códigos de Ética de los Entes Públicos del Estado de Tlaxcala. Tercera Regla de integridad referente a contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones, el cual fue aprobado por el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

b. Problemas en la aplicación

- El OFS no ha presentado problemas para la aplicación del artículo 9, por el contrario, imparte cursos a su personal para concientizar y combatir la corrupción. Sin embargo, es importante mencionar que falta concluir la implementación de la Plataforma Digital Nacional prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en los artículos 48 y 49, y que los responsables de su diseño plasmen una función para promover los procedimientos de contratación pública desde su correcta planeación hasta concretar las adjudicaciones en cualquier modalidad.
- Capacidad limitada para realizar las auditorías tanto internas como externas derivadas de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus SARS-CoV2 causante de la enfermedad Covid-19.

³¹ <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/C%C3%B3digo%20de%20%C3%89tica#ofs>

³² ofstlaxcala.gob.mx

- Falta de capacitaciones a personas servidoras públicas recién incorporadas a la administración pública.
- Desconocimiento o falta de voluntad en la implementación de mecanismos de gobierno abierto y participación ciudadana en general.
- Es necesario fortalecer los conocimientos de las personas que laboran como autoridades investigadoras y sustanciadoras para hacer efectiva la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención

El OFS identifica las siguientes:

- Asistencia técnica para la formulación de políticas públicas, fortalecimiento de capacidades operativas e institucionales y en investigación, recolección y análisis de datos.

Mientras que la SESEA Tlaxcala identifica las siguientes:

- Actualizar y fortalecer el marco normativo del estado, para incorporar mecanismos de vigilancia y participación ciudadana.
- Fortalecer la gestión de riesgos e incluir mecanismos de participación en instituciones en las que se desarrollan procedimientos de adquisiciones y contrataciones permitirían reducir posibles hechos de corrupción en el estado.
- Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificado en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas.
- Realizar un taller de inteligencia anticorrupción en adquisiciones públicas, así como en mecanismos de participación.
- Recolección de información de fuentes abiertas.

d. Observaciones de las entidades revisoras

La ASE Jalisco observó lo siguiente:

- Se desconoce si el OFS emitió reglamentación, lineamientos o acuerdos de conformidad con sus facultades y competencias en materia de adquisiciones tal como lo describe el segundo transitorio de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tlaxcala.

- Proporcionar el Subproceso de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios elaborado por el OFS.
- No se encontró evidencia de la capacitación continua y profesionalización que se ha otorgado al personal a cargo de la contratación pública.
- Se desconocen las funciones y atribuciones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como si existe la unidad especializada que lleva a cabo las investigaciones de mercado.

Por su parte, la ASE Puebla puntualizó lo siguiente:

- EL OFS impulsa al personal a adquirir nuevos conocimientos en el ámbito de sus actividades, para lo cual tiene una plataforma “SABER + AULA VIRTUAL”, diseñada para brindar cursos de capacitación. Cursos a los que se les da continuidad y que son revisados por personas conocedores en el tema³³.
- El OFS tiene habilitado una “LINEA DE DENUNCIA” como un mecanismo de participación ciudadana, con el fin de hacerse del conocimiento y darles atención a las denuncias. A través de este medio se pueden recibir denuncias por medio de correo electrónico o vía telefónica³⁴.

En cuanto a la SESEA Sonora, destacó:

- Existen el marco normativo, no obstante falta capacitación para servidores públicos respecto a tratados internacionales, que se obtenga conocimiento y como de se puede replicar a nivel gobierno del estado lo que se plantea en la CNUCC.
- Al ser una norma universal para aquellos que se han obligado al tratado, a veces resulta complicado encontrar información exacta en las legislaciones de los estados de México.
- Se sugiere la elaboración de una guía a manera inclusiva para personas con capacidades diferentes. Se debe considerar elaborar material apto para las distintas personas con capacidades diferentes, entiéndanse como ejemplos materiales en braille o en audio (formato de audio guía o podcast).

Finalmente, la SESEA Tabasco observó:

- Las inconformidades de una decisión sobre contratación pública se deberían presentar ante un órgano que goza de independencia respecto de la entidad de contratación.

³³ <https://ofstlaxcala.gob.mx/aulavirtual/>

³⁴ <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/L%C3%ADnea%20de%20Denuncia#ofs>

III. Artículo 10. Información pública

En el estado de Tlaxcala hay un cumplimiento parcial de lo establecido en el artículo 10 de la CNUCC, desde el enfoque del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (en adelante, IAIP), ya que existe un marco normativo que apoya al cumplimiento de acceso a la información pública³⁵:

- Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala.
- Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título 5to y la fracción VI del Art 31 de la ley general de transparencia y acceso a la información pública que deben difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la PNT.
- Ley General de Archivos.
- Ley de Archivo del Estado de Tlaxcala.

El artículo 63 de la Ley de Transparencia local señala que son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder cualquier autoridad entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba recursos. Del mismo modo, este artículo menciona la frecuencia con que se actualiza la información, y la descripción de los tipos de información que será entregada a solicitud de una persona del público.

Toda la información que debe publicarse conforme a las obligaciones comunes o específicas en materia de transparencia debe publicarse en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Los sujetos obligados tienen como obligación la carga de información pública en la PNT. En caso de no hacerlo, pueden ser denunciados mediante el procedimiento establecido en la misma plataforma.

Las normas para proteger la privacidad y los datos personales al divulgar dicha información es la Ley de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos obligados el estado de Tlaxcala.

³⁵ <https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/>

Desarrollar las iniciativas de concienciación pública con respecto a qué información está disponible y cómo se puede acceder a ella, está dispuesto en el artículo 23 fracción VIII de la Ley de Transparencia local³⁶. En relación con el mecanismo para apelar el rechazo de una solicitud de acceso a la información, está dispuesto en el artículo 134 de la Ley de Transparencia local.

Con relación al cumplimiento del apartado b del artículo 10 de la CNUCC sobre la simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones, desde el enfoque del IAIP no se da el cumplimiento.

Respecto al cumplimiento del apartado c del artículo 10 de la CNUCC, sobre la publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública, desde el enfoque del IAIP hay un cumplimiento parcial ya que la observancia a la normatividad estatal en materia de transparencia, se limita a la publicación de la información generada por los sujetos obligados³⁷, mas no implica la emisión de informes periódicos relacionados con riesgos de corrupción.

La entidad federativa no cuenta con elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización para su personal en materia del artículo 10 de la CNUCC.

El IAIP no cuenta con algún órgano o unidad cuya principal atribución sea el desarrollo de actividades para la generación y tratamiento de información estadística y/o geográfica, tampoco cuenta con un Portal de Obligaciones de Transparencia adicional a la Plataforma Nacional de Transparencia, y por consiguiente no favorece a brindar un servicio con características de accesibilidad web para personas con capacidades diferentes.

El IAIP ha generado información estadística recopilada de acuerdo con la edad, nivel de escolaridad, actividad o profesión y tipo de sujeto obligado. Sin embargo, no cuenta con una metodología para la identificación y clasificación de las necesidades de información registradas en las solicitudes de acceso a la información.

El IAIP no cuenta con una política de transparencia proactiva, tampoco con un plan o programa anticorrupción.

³⁶ Ejemplos: Enogdai, Protai Pronadatos.

³⁷ <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

a. Logros y buenas prácticas

Buena práctica 1: Obligaciones de Transparencia

Realizar verificación al cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados.

Buena práctica 2: Lineamientos de Procedimientos

Emisión de los lineamientos que establecen el procedimiento de verificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento a las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados.

Buena práctica 3: Procedimientos de Verificación

Realizar procedimientos de verificación en materia de datos personales.

b. Problemas en la aplicación

- La falta de presupuesto y contar con las herramientas de infraestructura adecuadas.
- La promoción de la cultura de la transparencia en el ejercicio del servicio público, que motive la participación ciudadana en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Concientizar a los funcionarios públicos que pertenecen al IAIP de la existencia del artículo 10 de la CNUCC.
- Falta de informes periódicos enfocados a la identificación de riesgos de corrupción, lo que no está sucediendo en este momento por la falta de conocimiento de los funcionarios sobre la aplicación del artículo 10 de la CNUCC.
- Falta de generación de informes de manera periódica. Asimismo, la generación de estos desde el Sistema Estatal Anticorrupción.

c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención

- Asistencia para que la normatividad se ajuste a las necesidades de la población actual.
- Capacitación para recolectar información estadística y geográfica.
- Asistencia en acciones que permitan el fortalecimiento del sistema anticorrupción estatal.

d. Observaciones de las entidades revisoras

El ITEI Jalisco observó lo siguiente:

- Respecto a buenas prácticas se sugiere realizar una explicación breve que nos contextualice en cada una de ellas.
- Es importante conocer el contexto de condiciones del órgano garante para verlo desde dicha perspectiva.

Mientras que el ITAIP Chiapas destacó:

- Se limita a la retroalimentación del organismo garante y no a la de las demás instituciones que inciden en la transparencia y combate a la corrupción.
- Se sugiere asistencia técnica que facilite a los sujetos obligados el cumplimiento de las obligaciones,
- No se identifica cuáles son las acciones y/o actividades que el IAIP realiza como integrante del comité coordinador.
- Incidir en el programa del Comité Coordinador, fortaleciendo no solo a los órganos de control interno sino también a las unidades de transparencia.

IV. Artículo 33 Protección de denunciantes

Desde el enfoque del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, no se da cumplimiento del artículo 33 de la CNUCC en la entidad federativa, porque no existe un ordenamiento legal que aplique relativo a la protección de denunciantes de delitos en materia de corrupción. En el estado se cuenta únicamente con una Ley para la protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tlaxcala que considera como personas susceptibles de protección a las víctimas, los ofendidos, los testigos y en general quienes intervengan en el procedimiento penal, así como otras personas que, con motivo del proceso, se encuentren en situación de riesgo, esto es, se aborda la protección desde un ámbito general, no específico a denunciantes.

Como se mencionó, no existe legislación específica a la protección de denunciantes. Sin embargo, existe La Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tlaxcala³⁸, que podría ser aplicables los artículos

³⁸ https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/pdf/105_Ley_para_la_pr.pdf

2 y 4. También resultan de interés para el tema en específico el Código Nacional de Procedimientos Penales³⁹, en sus artículos 170 y 367.

a. Logros y buenas prácticas

En este ejercicio, ni el CPC ni la SESEA de Tlaxcala identificaron logros y buenas prácticas en materia de protección a denunciantes.

b. Problemas en la aplicación

- No se cuenta con un ordenamiento legal específico que se utilice y que facilite la aplicación del artículo 33.
- Poco o nulo análisis del tema de la protección de denunciantes de actos de corrupción.
- Recursos limitados para poner en práctica un sistema integral de protección de denunciantes.
- Diseñar, o en su caso, fortalecer el marco jurídico estatal en materia de protección de denunciantes de actos de corrupción.
- Sensibilizar a los funcionarios públicos sobre la importancia de adoptar medidas de protección a los denunciantes en todos los sectores para evitar represalias y sean tratados de manera adecuada con la finalidad de brindar confianza.
- Contar con conductos de denuncia para facilitar el acercamiento del denunciante de una manera ágil y eficaz privilegiando la confidencialidad.
- Promover la importancia de la denuncia de irregularidades por medio de actividades y programas de educación especialmente dirigidos a las empresas, las organizaciones públicas y el público en general.
- Ausencia de una normatividad específica en la materia, de capacitaciones y que no se encuentra como una prioridad en la agenda gubernamental ni legislativa.
- Falta de capacitación a personas servidoras públicas que se desempeñan en puntos de contacto con denunciantes.
- Falta de comunicación de resultados a los denunciantes y aportarles garantías de seguridad.
- Ausencia de promoción y difusión de la importancia de la denuncia, así como de las medidas de protección a denunciantes.
- Falta de un programa de seguimiento y evaluación a las medidas de protección a denunciantes.

³⁹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf

c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención

Ya se encuentra establecida en la prioridad 5 de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala que dice. “Prioridad 5. Diseñar en concordancia con la normatividad aplicable a nivel nacional, procesos de protección a denunciantes, testigos, alertadores, peritos y víctimas de faltas administrativas o hechos de corrupción”⁴⁰. Sin embargo, es necesario sensibilizar a los órganos de adopción de decisiones (poder legislativo y ejecutivo) para el diseño o fortalecimiento del marco normativo y la aprobación del presupuesto necesario para ponerlo en práctica. Es importante generar la sensibilización en los funcionarios públicos sobre la importancia y protección que requiere un subordinado en el momento de presentar una denuncia, con la finalidad de generar confianza y sea más fácil presentarla en el momento que así se requiera sin el temor a represalias. Además de brindar esta confianza al ciudadano pues la mayor parte de los incidentes no se denuncian y pasan desapercibidos.

En este sentido, el CPC Tlaxcala identifica las siguientes:

- Asistencia para conocer una legislación modelo.
- Crear o fortalecer instituciones en materia de sensibilización del denunciante interno.
- Mejorar la capacidad de comunicación y sistemas de información en el estado.
- Mejorar el sistema de protección de datos.
- Desarrollar capacidades operativas y de un plan de acción.
- Apoyo metodológico sobre qué información se requiere y cómo generar una base de datos para establecer un sistema de recolección y almacenamiento de estos con la finalidad de generar estudios de muestreo y estadísticas.

Por su parte, la SESEA Tlaxcala identifica:

- Analizar la pertinencia de la creación de una ley en la materia para emprender un trabajo coordinado con el Poder Legislativo.
- Fortalecimiento y coordinación de las instituciones públicas encargadas de brindar medidas de protección a denunciantes, específicamente en capacidades de investigación y comunicación.
- Diseñar, en concordancia con la normatividad aplicable a nivel nacional, procesos de protección a denunciantes, testigos, alertadores, peritos y víctimas de faltas administrativas o hechos de corrupción.
- Asistencia técnica en sistemas de recolección y asesoría estadística.

⁴⁰ <https://saetlax.org/politica-publica/>

d. Observaciones de las entidades revisoras

El CPS Jalisco observó lo siguiente:

- Sería importante añadir a la solicitud de asistencia técnica, la asesoría en términos legislativos, dado que la sensibilización, comunicación y el establecimiento de cualquier programa necesita forzosamente cumplir con los mandatos legales en los términos del Art. 33 y del propio Código Penal Federal.

Por su parte, el CPC Colima comentó:

- No existe una legislación que establezca las bases mínimas de protección a denunciantes previstas en la Ley Modelo.
- No existen protocolos de actuación ni de atención sobre protección a denunciantes sensibles al género.
- No existe información al alcance de la ciudadanía que permita conocer el procedimiento de denuncia de forma clara, para favorecer la confianza en el mecanismo.
- Resulta relevante que los esquemas de protección a denunciantes coloquen a la ciudadanía como sujeto y no a la administración pública, así como que los esquemas de protección a denunciantes garanticen mecanismos de participación ciudadana activa, y que el abordaje de la denuncia y quienes denuncian sea desde los estudios para la paz e integración social.
- Necesidad de creación de una ruta crítica para proponer y/o cabildear una legislación alineada a la Ley Modelo.
- Necesidad de asistencia para la elaboración de protocolos de actuación y atención sobre protección a denunciantes sensibles al género, considerando las posibles interseccionalidades.
- Necesidad de transparentar de forma proactiva los procedimientos de denuncia y los mecanismos que garanticen la protección a denunciantes.

Finalmente, la SESEA Sonora agregó:

- El material digital sobre información acerca de denunciar es de fácil comprensión y es explicado con asertividad. Se puede buscar fácil y rápido vía internet, además que también son atendidos los posibles denunciantes de manera eficaz vía telefónica según información que obra de manera pública⁴¹.

⁴¹ <https://fecc.pjtlaxcala.gob.mx/contacto.html>

- La ciudadanía reporta directamente al órgano encargado de las denuncias por hechos y actos de corrupción⁴².
- Falta robustecer mecanismos de protección a denunciante e informarlos a la ciudadanía.
- Buscar conectar con las y los ciudadanos en los temas de corrupción, mediante el fomento de la participación ciudadana.
- El trato al denunciante debe ser prioridad.
- En el caso de la legislación aplicable, el ciudadano ajeno a conocimientos de índole jurídica puede llegar a encontrarlo confuso.

V. Recomendaciones a la entidad revisada

La Convención tiene rango de ley suprema y puede ser aplicada por el Estado mexicano mediante los artículos 1 y 133 de su Constitución Federal⁴³. En ese sentido, a continuación, se describen las recomendaciones que desde UNODC sugieren incidir en una mejor implementación de los artículos revisados en la entidad.

a. Implementación del artículo 9

En México, existe un marco jurídico consolidado que facilita los procesos de adquisición y contratación de obra pública, partiendo de la base constitucional federal por medio del artículo 134, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el desarrollo de sistemas de contratación como “Compranet”.

En particular, en el estado se identifica normatividad suficiente para cumplir con los elementos del artículo 9 de la Convención. Si bien la normativa es robusta, se detectan áreas de oportunidad que mejorarían el cumplimiento del artículo analizado.

En este sentido se recomienda a la entidad revisada:

1. Generar incentivos que promuevan e implementen esquemas de servicio profesional de carrera en especial en las áreas de adquisiciones, tesorería y contralorías internas.

⁴² <https://fecc.pgjtla.xcala.gob.mx/proactiva.html>

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917.

2. Desarrollar e implementar el uso de una plataforma local que contemple todo el proceso de compras públicas, desde la convocatoria hasta la adjudicación del contrato. En caso de ser posible, se recomienda también adoptar el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas⁴⁴, para generar inteligencia y análisis sobre los patrones de las compras que se realizan en el estado.
3. Modificar el marco legal de contrataciones públicas para que una misma legislación incluya a todos los municipios de la entidad, a los organismos autónomos, y las instituciones de la administración pública estatal, con el fin de que exista una sola normativa que regule las contrataciones públicas en la entidad.
4. Que, a través de sus órganos de planeación y presupuestación, se destinen partidas presupuestales que permitan la inversión pública para el equipamiento tecnológico de las áreas de compras, tesorería y contralorías internas, poniendo especial énfasis en los municipios. En su caso, se sugiere revisar las tecnologías desarrolladas por otras instituciones similares en los estados del país, con el fin de explorar la generación de convenios de colaboración que permitan el intercambio de tecnologías y plataformas con un menor costo para la institución.
5. Contar con una la ley de archivos local que permita la organización y conservación de los archivos en posesión de los poderes del estado.
6. Diseñar programas de capacitación específicos para las personas funcionarias públicas responsables de los archivos, que incluya, por lo menos, los contenidos necesarios para entender y ejecutar la ley de archivos, ley de transparencia y acceso a la información pública, leyes de protección de datos personales.
7. Regular la contratación de servicios que puedan generar altos costos a la entidad o que sean difíciles de comprobar (como consultorías, estudios, iniciativas de ley) para generar controles más estrictos, establecer límites en la cantidad de recurso que se pueda utilizar bajo esos conceptos y asegurar mecanismos de monitoreo de entrega de dichos servicios, así como garantizar que estos se contraten mediante licitaciones públicas y no adjudicaciones directas o invitaciones restringidas.

⁴⁴ <https://www.open-contracting.org/es/data-standard/>

8. Integrar la figura de testigos sociales o generar los mecanismos necesarios para una implementación eficiente. Se sugiere fomentar la participación de la sociedad civil organizada como parte de la figura de testigo social por el potencial de ser una pieza importante en la detección de irregularidades o en el freno de posibles contrataciones que pudieran representar hechos de corrupción.
9. Diseñar programas de capacitación para testigos sociales en materia de, al menos, transparencia, contrataciones públicas y responsabilidades administrativas, con el fin de que puedan desempeñar su labor de forma más eficiente. Considerar la generación de convenios con universidades locales para este efecto.
10. Establecer perfiles básicos para el personal encargado de las compras públicas en la entidad, con énfasis en requisitos académicos y particularmente de experiencia, con el fin de contar con perfiles idóneos para las tareas correspondientes.
11. Crear programas de capacitación permanentes en materia de ética pública, prevención de fraude, prevención de corrupción y conflictos de interés para el personal involucrado en las compras públicas de toda la entidad, así como para las personas integrantes de los comités de ética de la entidad.
12. Generar, mantener y actualizar un padrón de proveedores para el estado, el cual se revise periódicamente con diferentes fuentes de información para asegurar la integridad, existencia y capacidad de las personas físicas y morales ahí registradas. En particular, se sugiere contar con una revisión constante del artículo 69B del Servicio de Administración Tributaria (SAT), con el fin de evitar contrataciones con empresas facturadoras de operaciones simuladas, y con el Registro Público de Comercio, para identificar a las personas propietarias o accionistas de las diferentes empresas.
13. Se sugiere la creación o el fortalecimiento de áreas que desarrollen estudios de mercado que incidan en procesos de compra públicas transparentes, objetivos y competitivos.

b. Implementación del artículo 10

Se identificó que el estado cuenta con normatividad adecuada que permite garantizar el derecho humano de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como municipios; además, cuenta con órgano público autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, independencia funcional y financiera que es responsable de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Si bien se cuenta con normatividad suficiente para colmar el cumplimiento del artículo, de los retos y problemas identificados en el ejercicio se recomienda a la entidad:

1. A través del congreso local y sus municipios, se generen o promuevan mecanismos presupuestarios como fondos, fideicomisos, Asociaciones Público-Privadas u otras figuras financieras a mediano y largo plazo para invertir en infraestructura tecnológica que permita a los sujetos obligados cumplir con sus obligaciones normativas de manera óptima y se transite a la digitalización de la información pública.
2. Fortalecer la normatividad y las políticas públicas que promuevan el servicio profesional de carrera de las personas servidoras públicas que laboran, al menos, en las áreas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. En caso de ser posible, fortalecer el servicio profesional de carrera de todo el personal de la administración pública en todos los niveles.
3. Generar lineamientos para asegurar el servicio profesional de carrera en la institución encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública.
4. Se invita al Congreso del Estado a que genere estímulos presupuestarios o de otra índole, en especial para los municipios, para que promuevan el servicio civil de carrera de personas servidoras públicas especializadas y su permanencia dentro de las unidades responsables de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.
5. Trabajar en procesos de certificación de personas funcionarias responsables de cargar la información pública, otorgados por el órgano garante, y así contribuir a mejorar la calidad y veracidad de la información que se suministra a las plataformas de información.

6. Generar estrategias y planes que contemplen la brecha digital que pueda existir en la entidad, con el fin de asegurar que los sujetos obligados en el estado puedan cumplir con sus obligaciones y responsabilidades, en particular los casos en los que el uso de la tecnología signifique más un reto que una solución.
7. Generar campañas de comunicación dirigidas a diferentes sectores de la sociedad, como pueden ser infancias, estudiantes universitarios o población en general, con el fin de dar a conocer los derechos de acceso a la información de forma más focalizada.
8. Generar y diseñar lineamientos y normatividad para crear los perfiles específicos en materia de transparencia que requieren los entes públicos de la entidad. Se sugiere que estos perfiles tomen en cuenta las características, situaciones y presupuestos de las instituciones estatales y municipales, considerando sus ventajas y desventajas.
9. Asegurar la existencia de un órgano interno de control al interior de la institución encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública.
10. Generar un programa permanente de capacitación de ética y prevención de corrupción aplicable para todas las personas funcionarias públicas del órgano garante, con el fin de fortalecer el actuar y la legitimidad de la institución garante del acceso a la información pública en el estado, que además sea replicable a las unidades de transparencia de los sujetos obligados. Se sugiere que incluya, al menos, explicación de los efectos de la corrupción, corrupción desde el sector público, faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
11. Generar y diseñar programas de capacitación constante para todo el personal de servicio público en materia de transparencia, transparencia proactiva, acceso a la información y responsabilidades como sujetos obligados.
12. Revisar y, en su caso, actualizar el sitio de internet con base en la experiencia de las personas usuarias, con el fin de hacer más accesible, amigable al usuario y con acceso rápido y sencillo para las personas a la información de transparencia que requieran consultar, ya sea que ellas mismas la hayan solicitado o para consultar información solicitada por otras personas usuarias.

13. Se recomienda el fortalecimiento en la recopilación, sistematización y difusión de la información estadística de las personas solicitantes de información pública. Asimismo, se sugiere contar con una metodología para la identificación y clasificación de las necesidades de información registradas en las solicitudes de acceso a la información.
14. Se recomienda generar y articular un programa anticorrupción, considerando las acciones, programas y políticas internas existentes que abonan de forma individual a reducir y prevenir la corrupción al interior de la institución.

c. Implementación del artículo 33

En el marco de aplicación del Mecanismo Global en México, los Estados de Azerbaiyán y Perú fungieron como revisores de los artículos 15 al 42 del Capítulo III. “Penalización y aplicación de la ley” y artículos 44-50 del Capítulo IV. “Cooperación Internacional” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para el ciclo de examen 2010 – 2015, se identificó que:

Al momento de la visita in situ, México no disponía de legislación para la protección de los denunciantes. Algunos aspectos de esta protección se encuentran regulados por el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y otras leyes a través de la protección de todos los sujetos que intervengan en el proceso. No obstante, no se protege a los denunciantes que no intervengan una vez que se inicie el proceso, y no existen medidas de protección en el ámbito laboral.⁴⁵

Derivado de la visita in situ en el marco del Mecanismo Global, se recomendó a México que:

“Considerara la posibilidad de tomar medidas para proteger contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. Se recomienda de establecer en ese contexto protecciones amplias que incluyen, inter alia, protecciones en el ámbito laboral y medidas de restitución de la posición de los denunciantes.”⁴⁶

Ahora bien, dentro de los trabajos del Mecanismo Nacional al momento de la visita a la entidad federativa revisada, tampoco se disponía de legislación que considerara la protección de personas que denuncian hechos de corrupción.

⁴⁵ Informe sobre el examen de México (México Final Country Report). Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) junio 2016. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2016_06_17_Mexico_Final_Country_Report.pdf

⁴⁶ Ibidem

Si bien, el artículo 33 de la Convención no tiene carácter vinculante; a fin de fortalecer la cultura de la denuncia, la protección de las personas que denuncian hechos de corrupción y los mecanismos de investigación y sanción de responsabilidades administrativas y penales, se recomienda al estado revisado:

1. Considerar reformas a la ley en materia administrativa, penal y laboral en las que se establezcan medidas de protección contra tratos injustificados de los que pudieran ser objeto las personas que denuncian, estableciendo de manera concreta las instituciones que deben decretar u otorgar las medidas, las instituciones que deben ejecutarlas y en su caso realizar su seguimiento, los criterios razonables para su otorgamiento bajo el principio de buena fe y las responsabilidades de las autoridades en caso de omisión, entorpecimiento o negligencia. Estas medidas deben contemplar las características de las personas denunciantes al interior de las propias instituciones y personas denunciantes externas a las instituciones públicas.
2. Se recomienda a la entidad que, a través de ejercicios de parlamento y gobierno abierto se promueva dentro de la sociedad el debate de la denuncia de hechos de corrupción, para reflexionar sobre los conceptos y parámetros que deberían cumplir las medidas de protección en los diversos espacios sociales e institucionales; esto con la participación de la sociedad civil, la academia, el sector privado y las entidades representantes de los gremios de las personas servidoras públicas.
3. Considerar la adopción de procedimientos normativos y administrativos para la recepción de denuncias anónimas, estableciendo estándares razonables para su admisión e investigación. Para ello, debe diseñar medios que aseguren la confidencialidad de la información utilizando, por ejemplo, los instrumentos tecnológicos a su alcance o en su defecto, diseñando protocolos en los que se establezcan las cadenas de procesamiento de la denuncia y las responsabilidades de las personas servidoras públicas que intervienen en el mismo.
4. Desarrollar políticas públicas y programas de capacitación para personas servidoras públicas que les concientice sobre las características, desigualdades y comportamientos que suelen existir entre las personas que denuncian y son denunciadas por hechos de corrupción, bajo el enfoque de derechos humanos.
5. En caso de existir legislación de protección a personas que intervienen en el procedimiento penal o protección a periodistas, asegurar la adecuada implementación de la ley y tomar en cuenta las disposiciones existentes al

generar legislación en materia de protección a denunciantes. En caso de que no se cuente con medidas de protección laboral, se sugiere considerar la inclusión de estas. Esto independientemente de que se sugiere ampliar la protección a personas denunciantes y no solo a personas que ya estén en un proceso penal.

6. Diseñar una ley en materia de protección a denunciantes que tome en cuenta el marco legislativo y normativo vigente, para adecuar las leyes y reglamentos necesarios una vez que se adopte esta nueva legislación. Se sugiere considerar, al menos, leyes laborales, de protección a personas en un procedimiento penal o de protección a periodistas, así como las leyes de las fiscalías o procuradurías.
7. Que las autoridades sancionadoras incrementen la difusión de los resultados de las denuncias y las investigaciones realizadas en la entidad, con el fin de generar y fomentar la confianza ciudadana en el instrumento de denuncia por hechos de corrupción.
8. Generar manuales y protocolos para la recepción y canalización de las denuncias dentro de la administración pública estatal, ya sean de naturaleza administrativa o penal, con el fin de que exista información homologada para el estado y las diferentes instituciones que lo conforman.
9. Incorporar al marco legal la creación de un sistema único de recepción de denuncias en materia de corrupción en el estado, con el fin de facilitar a las personas denunciantes la información y procesos sencillos.