



# Índice

<b>Glosario</b>	<b>3</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>14</b>
<b>Marco normativo</b>	<b>18</b>
<b>Fundamento Jurídico</b>	<b>21</b>
<b>Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción</b>	<b>24</b>
<b>Problematización del problema público de la corrupción</b>	<b>29</b>
<b>Diagnóstico del problema público de corrupción</b>	<b>36</b>
Gran corrupción	38
Buen Gobierno	49
Participación y Vigilancia Ciudadana	57
Denuncia Anticorrupción	66
<b>Propuestas de acciones de política pública anticorrupción</b>	<b>72</b>
Combatir la gran corrupción	76
Promover el Buen Gobierno	89
Fortalecer la Participación y Vigilancia Ciudadana	105
Fomento de la Denuncia como instrumento de confianza en las instituciones	115
<b>Implementación y evaluación de la Política Estatal Anticorrupción</b>	<b>133</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>141</b>

# Glosario

## Abreviaturas

1. ASE - Auditoría Superior del Estado de Chihuahua
2. ASF - Auditoría Superior de la Federación
3. CC - Comité Coordinador Estatal
4. CPC - Comité Estatal de Participación Ciudadana
5. CCPC - Consejo Consultivo de Participación Ciudadana
6. CNUCC - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
7. DOF - Diario Oficial de la Federación
8. ECA - Encuesta Ciudadana Anticorrupción 2020
9. ENCIG - Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
10. EDCA - Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas
11. FGE - Fiscalía General del Estado de Chihuahua
12. FECC - Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
13. IDES - Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social
14. INAI - Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
15. IPRA - Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa
16. INE - Instituto Nacional Electoral
17. IEE - Instituto Estatal Electoral
18. INTOSAI - Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
19. LGAHOTDU - Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua.
20. LGRA - Ley General de Responsabilidades Administrativas
21. LTAIP - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua
22. LGTAIP - Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
23. LSEA - Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua
24. LPC - Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua
25. PEA - Política Estatal Anticorrupción
26. PNA - Política Nacional Anticorrupción
27. ICHITAIP - Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública
28. PNT - Plataforma Nacional de Transparencia
29. OCDE - Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
30. OIC - Órgano Interno de Control
31. TEJA - Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Chihuahua
32. TOIC - Titular del Órgano Interno de Control
33. SEA - Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Chihuahua
34. SESEA - Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Chihuahua
35. SESNA - Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
36. SH - Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua
37. SNF - Sistema Nacional de Fiscalización

38. SFP - Secretaría de la Función Pública
39. SNT - Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
40. UIF - Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
41. UIPE - Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Entidad Federativa.

#### Conceptos

1. **Adjudicación directa** - es el proceso mediante el cual los gobiernos, adjudican a un proveedor la prestación de un servicio o bien, sin necesidad de una licitación pública, es decir, no se informa ni se publican las bases del concurso.
2. **Arbitrariedad** - aquello contrario a las leyes. Las acciones que se realizan en el ámbito público que transgreden la normativa se consideran como *actos de arbitrariedad*. La arbitrariedad está siempre asociada a una transgresión normativa y en este sentido es necesariamente posterior al acto. En este sentido, el ejercicio arbitrario de la función pública se traduce en faltas administrativas o penales, por deberse a conductas que contradicen o violan las normas. La arbitrariedad alude a una violación ya cometida.
3. **Buen Gobierno** - Es un gobierno que planea y ejecuta sus recursos de manera eficiente, eficaz y transparente. Es aquel en el cual las organizaciones públicas logran los efectos esperados de su misión: asignaciones eficientes, respuesta a las necesidades de las personas, mitigación de las fallas del mercado y promoción de la equidad.
4. **Contraloría Social** - instrumento de participación social a través del cual, quienes habitan en el territorio estatal, tienen derecho a verificar la correcta ejecución de los programas de gobierno, así como la correcta, legal y eficiente aplicación de los recursos públicos.
5. **Cabildo Abierto** - instrumento mediante el cual, quienes habitan en un municipio, participan directamente con voz en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento en los asuntos del orden del día.
6. **Derecho a la ciudad** - el derecho de todas las personas habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna.
7. **Autoridades investigadoras** - por autoridades investigadoras entendemos a los OIC, municipales y estatales, y a la ASE, entidad de fiscalización superior, encargados de la investigación de Faltas administrativas. Artículo 3, Fracción II de la LGRA.
8. **Autoridades substanciadoras** - por autoridades substanciadoras entendemos a los OIC, municipales y estatales, y a la ASE, en el ámbito de sus competencias, que dirigen y conducen procedimientos de responsabilidades administrativas desde la admisión del IPRA hasta la conclusión de la audiencia inicial.
9. **Autoridades resolutoras** - por autoridad resolutora entendemos, de materia de Faltas administrativas no graves, a los OIC. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el TEJA;
10. **Entes fiscalizadores** - son las autoridades federales o estatales que, en términos de las disposiciones legales, están facultadas para llevar a cabo la fiscalización de recursos públicos.
11. **Entes públicos** - los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Municipios del Estado; órganos autónomos por disposición constitucional; organismos descentralizados estatales y municipales; empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, así como los fideicomisos públicos.
12. **Jurado Ciudadano** - grupo de personas comunes, que representan al estado de Chihuahua en términos socio-demográficos. Este grupo fue seleccionado a través de un proceso de sorteo y conformación aleatoria de una muestra estratificada de personas habitantes de Chihuahua.

13. **Judicializar** - resolver disputas políticas o sociales, no estrictamente judiciales, recurriendo a decisiones de la justicia.
14. **Gobierno Abierto** -un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.
15. **Gran Corrupción** - aquellos actos de corrupción cometidos por un alto nivel de gobierno que implican amenazas importantes para la democracia y el desarrollo, estos actos desvían los objetivos de las políticas públicas y del funcionamiento central de los gobiernos, permitiendo a las elites políticas beneficiarse a expensas del bien público.
16. **Vigilancia Ciudadana** - derecho y mecanismo de participación que personas ciudadanas pueden ejercer para vigilar el actuar y uso del recurso público de los entes públicos. La vigilancia ciudadana puede implicar participar en procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado.
17. **Participación Ciudadana** - en el Estado se reconoce el derecho humano a la participación ciudadana, entendida como la capacidad de las personas para intervenir en las decisiones de la administración pública, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades.
18. **Plataforma Digital Estatal** - el conjunto de mecanismos de recopilación, sistematización y procesamiento de información en formato de datos abiertos que genere e incorpore el Estado Libre y Soberano de Chihuahua a la Plataforma Digital Nacional
19. **Denuncia Anticorrupción** - denuncia de posibles actos de corrupción entendida como derecho humano, donde el Estado tiene la obligación de crear condiciones compuestas por elementos clave como la garantía de anonimato, trazabilidad de la denuncia, esquema de transparencia y rendición de cuentas, figura de alertas, así como la homologación y cumplimiento de la normativa para brindar certeza jurídica en materia de anticorrupción, protección a personas denunciantes, así como un acompañamiento procesal.
20. **Rendición de cuentas** - la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.
21. **Resolución** - en materia jurídica se refiere a la actuación de un tribunal que tiene por objeto resolver un asunto sometido a su decisión (sentencia) o simplemente dar curso al procedimiento.
22. **Servicio Profesional de Carrera** - es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.
23. **Substanciación** - es la etapa de un juicio (o proceso), de un procedimiento, de un incidente o de un recurso, durante la cual una persona cuenta con la posibilidad de dar a conocer a la autoridad competente su pretensión y su causa de pedir.
24. **Sanción Efectiva** - consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.
25. **Faltas administrativas** - se refiere a las faltas administrativas no graves, las faltas administrativas graves, a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y a las faltas de particulares en situación especial, conforme a los dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
  - **Faltas administrativas no graves** - las faltas administrativas de los servidores públicos en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya sanción corresponde a la Secretaría, y Titulares de Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la APE así como de los municipios.
  - **Faltas administrativas graves** - Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya sanción

corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.

26. **Ley de Responsabilidades Aplicable** - Ley General de Responsabilidades Administrativas.
27. **Riesgos de Corrupción** - posibilidad de que por acción u omisión, mediante el abuso del poder y/o el uso indebido de recursos y/o de información, empleo, cargo o comisión, se dañan los intereses de una institución, para la obtención de un beneficio particular o de terceros, incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada, entre otras prácticas.
28. **Persona** - individuo de la especie humana, que, considerado desde una noción jurídica y moral, es también un sujeto consciente y racional, con capacidad de discernimiento y de respuesta sobre sus propios actos.
29. **Transparencia proactiva** - es el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación, difusión y reutilización de información adicional a la establecida por la Ley.
30. **Testigo social** - una figura de participación ciudadana donde las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.
31. **Idoneidad** - la aptitud, buena disposición o capacidad que algo o alguien tiene para un fin determinado.
32. **Interés jurídico** - es el que tienen las partes respecto de los derechos o de las cosas materia del juicio; es la posibilidad de acudir a tribunales o instituciones para obtener de ellos una tutela jurídica, o sea demostrar que la norma dice que por haber sido parte del proceso tienes un carácter dentro de ese proceso.
33. **Invitación restringida** - procedimiento de adjudicación derivado de la invitación de cuando menos tres proveedores que presenten sus propuestas, en sobre cerrado.
34. **Información de Interés Público** - aquella información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados. Esta información tiene carácter obligatorio tanto en su identificación como en su publicación.
35. **Interés Público**- en el sistema jurídico mexicano sirve para limitar las actividades empresariales, restringir la propiedad y el uso de bienes y recursos públicos, restringir el acceso a la información, establecer sistemas de control y límites por motivos de seguridad, o proteger y preservar sectores o grupos como en el caso de las entidades de interés público. En general, los conceptos de interés público, general o social, así como los de paz y orden públicos, son guías que el poder legislativo utiliza para ordenar la actuación y organización del Estado.
36. **Terna** - Es la selección y propuesta de los tres perfiles más afines a un puesto vacante.
37. **Mejora regulatoria** - es una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.
38. **Lenguaje ciudadano (de personas)** - lenguaje basado en la sencillez y la inclusión. Su propósito es que todas las personas puedan comprender la información relevante de forma fácil, directa, transparente, simple y eficaz.
39. **Coadyuvar** - contribuir o ayudar a que algo se realice o tenga lugar.
40. **Sujetos obligados** - son Sujetos Obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder.

# Resumen Ejecutivo

La Política Estatal Anticorrupción (PEA) de Chihuahua, es un instrumento de política pública elaborado por las instancias que integran el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) con la colaboración de múltiples grupos de personas participantes que en conjunto dialogaron, diagnosticaron, analizaron y determinaron las causas del problema público de la corrupción y las soluciones necesarias para erradicarlo en nuestra entidad. La corrupción es un problema sistémico que, según Transparencia Internacional<sup>1</sup> debilita el Estado de derecho, vulnera los derechos humanos de las personas, reproduce desigualdad y genera desconfianza en las instituciones, además deriva en la pérdida de recursos públicos y el menoscabo de la integridad pública.

Este documento concentra las distintas voces, perspectivas y acciones necesarias para atender el problema central de la corrupción en nuestra entidad que, directa o indirectamente, afecta todos los ámbitos y niveles de la vida, del desarrollo social e institucional. Por lo anterior, la política anticorrupción (PEA) integra cuatro compromisos fundamentales que guían su construcción e implementación en el ámbito público:

1. Combate a la Gran Corrupción
2. Promoción del Buen Gobierno
3. Fortalecimiento de la Participación y Vigilancia Ciudadana
4. Fomento de la Denuncia como un instrumento de confianza en las instituciones

El objetivo último de esta propuesta de política es generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garanticen un control efectivo y transversal de la corrupción, desde la prevención hasta la sanción de la misma.

La PEA se construyó a través de la implementación de una metodología para la **participación deliberativa**, que busca generar y fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, particularmente en la política pública en materia de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y el control de recursos públicos. Las instancias que integran el SEA decidieron implementar una metodología de participación deliberativa por la reciente evidencia de sus bondades en la toma de decisiones públicas. En su último

---

<sup>1</sup> Transparencia Mexicana (2009). Guía del Lenguaje Claro sobre la Lucha Contra la Corrupción. Disponible en <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

informe<sup>2</sup>, la OCDE recopila datos que demuestran que la participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones públicas fortalece la democracia, genera mejores políticas públicas y recupera la confianza en las instituciones.

La OCDE asegura que, las iniciativas de democracia deliberativa son ideales para fortalecer la integridad pública y prevenir la corrupción; pues, evita que grupos e individuos con recursos y poder puedan tener una influencia indebida en la toma de decisiones públicas. El aspecto clave de las metodologías de participación deliberativa es que el proceso sea transparente, visible y brinde igualdad de oportunidades a las personas ciudadanas elegidas de manera aleatoria, a quienes, acompañadas por la asesoría técnica necesaria, se les delega la toma de decisiones públicas.

Para la instrumentación de esta metodología se integró un **Jurado Ciudadano**, conformado por un grupo de 40 personas ciudadanas, representantes del estado de Chihuahua en términos de diversidad socio-demográfica, seleccionadas a través de un proceso de conformación aleatoria.

Las personas integrantes del Jurado Ciudadano estuvieron a cargo de acompañar el diagnóstico de las causas del problema público de la corrupción en nuestra entidad y, últimamente, deliberaron las soluciones, acciones de política pública, necesarias para intervenir en el problema público que conforman la presente propuesta de PEA.

Durante este proceso, las personas que integran el Jurado Ciudadano fueron acompañadas técnicamente por un Grupo de Personas Expertas en materia de combate a la corrupción pertenecientes a la academia, sociedad civil anticorrupción o iniciativa privada, así como por las personas funcionarias públicas integrantes del Grupo Institucional, conformado por personas pertenecientes a las instituciones encargadas de mecanismos de combate a la corrupción en el estado de Chihuahua y aquellas pertenecientes al Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) que conocen a cabalidad e implementan los mecanismos y estrategias de combate a la corrupción desde las instituciones.

Por otro lado, el diagnóstico de las causas del problema público de la corrupción fue integrado con los hallazgos de la Encuesta Ciudadana Anticorrupción (ECA), y las Encuestas a Personas Funcionarias Públicas, que fueron divididas en dos ámbitos institucionales, así como de documentación bibliográfica ya existente del problema público

---

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching The Deliberative Wave. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>





de corrupción en nuestra entidad y país. Un total de **17,196 personas participaron de este proceso de integración de política pública anticorrupción** con ayuda de los instrumentos implementados, específicamente a través de la ECA y las Encuestas a Personas Funcionarias Públicas.

Así mismo, con el objetivo de reforzar con casos, causas y riesgos de corrupción en la entidad, se realizaron **11 entrevistas con personas consideradas como Actores Clave**<sup>3</sup> en temáticas relevantes a la PEA.

Se desarrollaron **16 Mesas virtuales de trabajo** donde participaron las personas funcionarias públicas del Grupo Institucional, las personas del Grupo de Expertas y las personas integrantes del Jurado Ciudadano para el diagnóstico del problema público y posteriormente, para la identificación de soluciones al mismo.

Finalmente, se realizaron **2 asambleas del Jurado Ciudadano** donde se estableció una deliberación final de 35 acciones de política pública, presentadas en la presente propuesta de PEA que es resultado del proceso de participación deliberativa, así como de la evidencia empírica recopilada con los instrumentos anteriormente mencionados y de un análisis de viabilidad técnica realizado por parte de la Comisión Ejecutiva del SEA a las propuestas realizadas por el Jurado Ciudadano.

En la PEA la corrupción se concibe de forma sistémica: como un problema público con graves y diversas afectaciones a los derechos humanos de las personas, así como en el funcionamiento e integridad de las instituciones públicas. En sentido similar, Vazquez (2009: 29) define corrupción como el desvío de los objetivos de las políticas públicas y del funcionamiento central de las instituciones públicas, permitiendo que personas, elites políticas o grupos de interés económico se beneficien a expensas del bien público. Por su parte, la Política Nacional Anticorrupción (PNA) define la corrupción como un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo; que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad.

En el diagnóstico del problema público de la PEA se identificaron 19 causas principales relacionadas con la corrupción, mismas que se distribuyeron en los 4 ejes que componen la PEA: Gran corrupción, Buen gobierno, Participación y vigilancia ciudadana y Denuncia

---

<sup>3</sup> Previo acuerdo de confidencialidad firmado, a efecto de procurar el bienestar de las partes.

anticorrupción. Por otro lado, se presentan **35 acciones de política pública** para intervenir en el problema público en cada uno de los ejes.

**Tabla.** Síntesis de propuestas de acciones de política pública de la PEA.

Ejes	Propuestas de acciones de política pública
<b>1. Gran Corrupción</b>	1. Incorporar políticas de democracia deliberativa a las políticas públicas más susceptibles a riesgos de corrupción
	2. Consolidar un Sistema de Fiscalización para Chihuahua
	3. Política de regulación de las prácticas de cabildeo de Grupos de Interés
	4. Políticas para prevenir el desvío de recursos públicos a campañas electorales
	5. Mejoras al Sistema de Carrera Judicial
	6. Política de designaciones abiertas para los OIC
	7. Armonización legal en el ámbito municipal para la conformación de Órganos Internos de Control
	8. Política de Desarrollo Urbano Anticorrupción
	9. Fortalecer el esquema de rendición de cuentas del Comité Coordinador del SEA
<b>2. Buen Gobierno</b>	10. Políticas para la rendición de cuentas
	11. Establecer un Servicio Profesional de Carrera (a nivel municipal y estatal) enfocado en la prevención de la corrupción
	12. Establecer un programa rector de profesionalización sobre el tema de combate a la corrupción
	13. Establecer controles para integrar las recomendaciones de gestión de autoridades fiscalizadoras al ciclo de planeación de los entes públicos
	14. Establecer mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social a las instancias de seguridad pública del estado de Chihuahua
	15. Asegurar la aplicación de sanciones al incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los entes públicos
	16. Asegurar que se generen Políticas de Transparencia Proactiva en cada ente público

	17. Política de Contrataciones Públicas Abiertas y Anticorrupción
	18. Conectividad a la Plataforma Nacional Digital
	19. Digitalizar trámites, contrataciones y procesos administrativos
<b>3. Participación y Vigilancia ciudadana</b>	20. Crear un órgano garante del derecho a la participación ciudadana
	21. Garantizar la vigilancia ciudadana en el uso de recursos públicos
	22. Fortalecer el esquema de rendición de cuentas del Comité de Participación Ciudadana
	23. Fortalecer capacidades institucionales del Comité de Participación Ciudadana
	24. Crear un Observatorio Ciudadano en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción
	25. Crear un banco de buenas prácticas, instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en municipios y estado
	26. Crear políticas educativas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción
<b>4. Denuncia Anticorrupción</b>	27. Fortalecer las capacidades institucionales de detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas
	28. Fortalecer las capacidades institucionales en materia de delitos por hechos de corrupción
	29. Asegurar mediante litigio estratégico y transparencia proactiva que las denuncias administrativas avancen en el estado de Chihuahua
	30. Crear mecanismos de denuncia anónima para faltas administrativas que aseguren la no rastreabilidad y sanciones al uso ilegítimo de datos de personas denunciantes
	31. Instalar una Ventanilla Única de Denuncia.
	32. Crear mecanismo de transparencia proactiva de denuncias anticorrupción
	33. Crear una política de comunicación social coordinada para las instancias receptoras de denuncias
	34. Crear un sistema de alertas de corrupción
	35. Sancionar el desacato de las resoluciones emitidas por el pleno de órgano garante en materia de transparencia



Es necesario precisar que las acciones de política pública presentadas para controlar el problema de la corrupción se encuentran alineadas a las prioridades establecidas en la Política Nacional Anticorrupción ([ver Tabla 5](#)). Sin embargo, este proyecto complementa el diagnóstico realizado a nivel federal, profundizando en su alcance y propuesta de implementación a nivel estatal y municipal en Chihuahua.

Es decir, no se debe confundir este documento con una guía que contenga solamente elementos de priorización o temáticos en la materia. La PEA establece acciones fundamentales e integrales, en materia de política pública, que en conjunto buscan construir las capacidades estatales y sociales necesarias para controlar este fenómeno a través de un proceso de implementación progresivo, a nivel estatal y municipal. Para su implementación, se proponen periodos de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Así mismo, la participación de las personas (actores principales) involucradas para el desarrollo de cada una de las prioridades, lo cual facilitará su comprensión e implementación.

En cuanto a su implementación, la PEA se ejecutará de manera gradual y progresiva. En primer lugar, la gradualidad se refiere a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán realizarse acuerdos de coordinación interinstitucional, establecerse productos y metas específicas; así como realizarse las gestiones presupuestales necesarias para asegurar la suficiencia presupuestal para la ejecución de las acciones de política pública y que estas se realicen de acuerdo con los plazos preestablecidos en la PEA.

Por otra parte, la progresividad hace referencia a que las acciones de política pública estarán sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación de estas; en este sentido, se establecerá un periodo de revisión al cabo de 3 años para, en dado caso, proponer y realizar ajustes a las mismas.

Finalmente, el seguimiento y la evaluación de las acciones de política pública que integran la PEA será coordinada, periódica, continua y ordenada. A nivel nacional, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC). Este modelo se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar y dar

seguimiento a un conjunto de indicadores de impacto y gestión que permitan realizar las siguientes acciones:

- Monitorear y dar seguimiento a la implementación de las acciones de política pública y objetivos de la PNA y PEA;
- Evaluar el impacto de las acciones de política pública implementadas sobre el fenómeno de la corrupción en nuestra entidad y;
- Evaluar las áreas de oportunidad que se observan a partir de la implementación de las acciones de política pública.

La implementación del modelo MOSEC servirá para integrar al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) toda la información relacionada con el seguimiento y evaluación de la implementación de la PEA en nuestra entidad. Por lo anterior, y por la alineación que existe entre las acciones de la PEA y los objetivos y prioridades de la PNA, es importante resaltar que el monitoreo y evaluación de las acciones de política pública de la PEA están intrínsecamente ligadas al monitoreo y evaluación de los objetivos y prioridades de la PNA.

Por ser resultado de un proceso de participación deliberativa donde personas ciudadanas participaron directamente en la toma de decisiones de política pública, la implementación de la PEA contempla, por decisión del Jurado Ciudadano, la integración de dos órganos para la rendición de cuentas y vigilancia ciudadana de la PEA:

1. Observatorio Ciudadano en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, pensado para funcionar como un contrapeso ciudadano, abierto a cualquier persona que desee participar; sus principales atribuciones serán vigilar la implementación de la PEA, así como el monitoreo y difusión de resultados del combate a la corrupción en Chihuahua.
2. Mesa Interinstitucional con presencia de personas ciudadanas, donde se vigile específicamente la implementación de las políticas en materia de Denuncia Anticorrupción en Chihuahua.

Para dar continuidad al proceso después de la publicación de la PEA, corresponde a las instancias que integran el SEA impulsar el desarrollo de un Plan de Implementación de la PEA que concentre y coordine a la totalidad de los actores estatales y acciones dirigidas a la implementación y socialización de la PEA.

El Plan de Implementación consiste en una estrategia y herramienta de coordinación interinstitucional entre los entes públicos que conforman el SEA y aquellos entes públicos que se consideran clave para la implementación y socialización de la PEA. Donde, a partir de las acciones de política pública definidas, se deberán identificar los productos, términos y plazos específicos en los que deben ser desarrolladas.

# Introducción

Una de las tareas fundamentales del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) definida en su ley (LSAECH), es establecer, articular y evaluar las políticas públicas integrales encaminadas a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, al igual que la fiscalización y control de los recursos públicos. Dichas políticas son de aplicación general, y serán implementadas por todos los entes públicos, de todos los órdenes de gobierno (artículo 6 de la LSAECH). De acuerdo con el entramado institucional que se establece en la misma LSAECH, corresponde a la Comisión Ejecutiva (CE) generar los insumos técnicos para que el Comité Coordinador (CC) del SEA realice sus funciones. Entre dichos insumos, esta Comisión tiene la atribución de elaborar la propuesta de políticas integrales en la materia, mismas que serán presentadas al CC para su discusión y eventual aprobación (artículo 31 de la LSAECH).

De la misma forma, el Comité Estatal de Participación Ciudadana (CPC), a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, cuenta con la facultad de opinar y realizar las propuestas que considere pertinentes para la elaboración de la Política Estatal Anticorrupción (PEA). También propone mecanismos de articulación con organizaciones de la sociedad civil, academia y ciudadanía en general (artículo 21 de la LSAECH). En este sentido, se determinó una metodología de **participación deliberativa** para integrar la propuesta de Política Estatal Anticorrupción (PEA), la cual se nutrió de la *participación plena* de las personas ciudadanas en la toma de decisiones de política pública, para el combate a la corrupción mediante la figura de **Jurados ciudadanos**. Al mismo tiempo se buscó interlocución y retroalimentación con personas representantes de entes públicos, sociedad civil y academia durante todo el proceso de integración de la propuesta.

## ¿Por qué utilizamos la participación deliberativa?

En su último informe<sup>4</sup>, la OCDE recopila evidencia y datos que respaldan el hecho de que la participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones públicas puede fortalecer la democracia, generar mejores políticas públicas y recuperar la confianza en las instituciones.

La OCDE asegura que, las iniciativas de democracia deliberativa son ideales para fortalecer la integridad pública y prevenir la corrupción; pues, evita que grupos e individuos con recursos y poder puedan tener una influencia indebida en la toma de decisiones públicas.

<sup>4</sup> OCDE (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching The Deliberative Wave.

El aspecto clave de las metodologías de participación deliberativa es que el proceso sea transparente, visible y brinde oportunidad a todas las partes interesadas en presentar sus argumentos a las personas ciudadanas, elegidas de manera aleatoria, que tomarán decisiones públicas.

Resultado de este proceso de participación deliberativa, y tomando como fundamento la evidencia empírica y viabilidad técnica, se elaboró la propuesta de Política Estatal Anticorrupción (PEA). En ésta, **la corrupción se concibe de forma sistémica** como un problema público con graves y diversas afectaciones a los derechos humanos de las personas, así como en el funcionamiento e integridad de las instituciones públicas. En sentido similar, Vazquez (2009: 29) define corrupción como el desvío de los objetivos de las políticas públicas y del funcionamiento central de las instituciones públicas, permitiendo que personas, elites políticas o grupos de interés económico se beneficien a expensas del bien público. Por su parte, la Política Nacional Anticorrupción (PNA) define la corrupción como un *orden social* que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo; que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad.

Con este sustento, el presente documento propone, por una parte, la adecuación de políticas y normatividad que cierren márgenes para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción en las instituciones públicas. Por otra, establece como prioritario el ajuste gradual de las normas e instrumentos que rigen las interacciones gobierno - sociedad. En particular, aquellas relacionadas con los mecanismos de denuncias, de posibles actos de corrupción, y garantías a personas denunciantes; y en los instrumentos y políticas de participación ciudadana que permitan a las personas vigilar el uso de los recursos públicos y los procesos de las instituciones públicas.

El objetivo último de esta propuesta de política es generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garanticen un control efectivo y transversal de la corrupción, desde la prevención hasta la sanción.

Por lo anterior, la PEA cuenta con un diagnóstico general, dividido en 17 causas principales, las cuales se articularon en torno a cuatro ejes estratégicos. Es necesario acotar que algunas de las causas principales se dividen a su vez en subtemas:

### **1. Gran Corrupción**

- Incapacidad para controlar el particularismo y la influencia indebida de grupos de interés
- Falta de autonomía del Sistema Estatal Anticorrupción
- Falta de autonomía o captura de los Órganos Internos de Control
- Arbitrariedad y abuso de poder

### **2. Buen Gobierno**

- Falta de capacidades instaladas y coordinación interinstitucional para el combate a la corrupción
- Falta de capacidades instaladas y coordinación interinstitucional para la detección, investigación, prevención y sanción de posibles actos de corrupción
- Falta de instalación y fortalecimiento de capacidades para los Órganos Internos de Control, estatales y municipales
- Falta de aplicación de sanciones efectivas
- Falta de mecanismos de rendición de cuentas
- Servicio público inadecuado
- Ausencia de gobierno abierto
- Mejora regulatoria ineficiente y sin enfoque anticorrupción

### **3. Vigilancia y participación ciudadana**

- Obstrucción deliberada de la participación y vigilancia ciudadana
- Falta de protección y garantías del derecho a la participación ciudadana
- Simulación de la participación ciudadana

### **4. Denuncia Anticorrupción**

- Impunidad e ineficiencia en el proceso de denuncia
- Falta de protección de las personas denunciantes
- Falta de autonomía de las instancias que reciben denuncias e investigan actos de corrupción
- Falta de integralidad de la política de denuncias de corrupción

Para la articulación de estos ejes estratégicos se definió un principio transversal:

- Derechos Humanos.

Partiendo de ejes, causas y principios transversales, se definen **35 acciones fundamentales de política pública** que en conjunto buscan fortalecer las capacidades estatales y sociales para controlar este problema público. Estas prioridades se alinean y apoyan el cumplimiento de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Especialmente lo establecido en el Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, que busca fortalecer el Estado de derecho y promover los derechos humanos, impulsar sociedades pacíficas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia, para todas las personas y, crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Es necesario precisar que las acciones de política pública presentadas para controlar el fenómeno de la corrupción se encuentran alineadas a las prioridades establecidas en la PNA ([ver Tabla 5](#)). Sin embargo, este proyecto complementa el diagnóstico realizado a nivel federal, profundizando en su alcance y propuesta de implementación a nivel estatal y municipal. Es decir, no se debe confundir este documento con una guía que contenga solamente elementos de priorización o temáticos en la materia. La PEA establece acciones fundamentales e integrales, en materia de política pública, que en conjunto buscan



construir las capacidades estatales y sociales necesarias para controlar este fenómeno a través de un proceso de implementación progresivo, a nivel estatal y municipal. Para su implementación, se proponen periodos de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Así mismo, la participación de las personas (actores principales) involucradas para el desarrollo de cada una de las prioridades, lo cual facilitará su comprensión e implementación.

Por último, debe indicarse que la transparencia en esta etapa de integración, de la propuesta de la PEA, mediante la implementación de una metodología de participación deliberativa no termina con la aprobación del presente documento. Al contrario, este esfuerzo, de apertura y gobierno abierto del SEA, debe continuar en las etapas de ejecución, seguimiento y sobretodo, evaluación de la PEA. En estas etapas, la SESEA, como brazo técnico del CC, impulsará en conjunto con la Comisión Ejecutiva un canal de comunicación y coordinación permanente con todos los sectores involucrados para dar más información a las personas y a la propia instancia coordinadora del SEA, sobre los resultados, áreas de oportunidad y mejoras que éste debe afrontar.

El resultado de este esfuerzo, iniciado durante el año 2020, es una propuesta de PEA robusta, y con la legitimidad social necesaria para afrontar la dimensión sistémica de la problemática de corrupción en el Estado. La propuesta ha sido deliberada por personas ciudadanas, habitantes del estado de Chihuahua; ha pasado por el tamiz de la opinión y ajuste de personas expertas de diferentes sectores y actores clave pertenecientes al CC y a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

Por lo anterior, el objetivo de la presente propuesta de PEA es constituirse como un instrumento estratégico y guía para el combate a la corrupción en el Estado de Chihuahua con enfoque transversal de derechos humanos, y que integra a su vez cuatro compromisos fundamentales:

- I. Combate a la Gran corrupción;
- II. Promoción del Buen gobierno;
- III. Fortalecimiento de la Participación y vigilancia ciudadana; y
- IV. Fomento de la Denuncia como un instrumento de confianza en las instituciones públicas.

# *Marco normativo*

## **Internacional**

- Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)
- Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Convención Internacional para la Protección de todas las personas Contra las Desapariciones Forzadas
- Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030
- Grupo de los 20 (G20)
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
- Protocolo de Palermo



## **Nacional**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Penal Federal
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Ley de la Fiscalía General de la República
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Ley Federal de Proceso Contencioso Administrativo
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información
- Ley General de Archivos

## **Estatal**

- Constitución Política del Estado de Chihuahua
- Código Penal del Estado de Chihuahua
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua



- Código Fiscal del Estado de Chihuahua
- Ley de Adquisiciones. Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Chihuahua
- Ley de Archivos del Estado de Chihuahua
- Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua
- Ley de Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua
- Ley Estatal de Mejora Regulatoria
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua
- Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chihuahua
- Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Chihuahua
- Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

## *Fundamento Jurídico*

En el contexto internacional, México ha firmado y ratificado convenciones internacionales como la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), y Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) -entre otras-, dichos compromisos internacionales obligan al Estado mexicano a consolidar en su marco normativo medidas de combate a la corrupción.

Sobre el particular, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, entró en vigor el 26 de julio de 1999, establece medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o solapen gratificaciones a personas servidoras públicas extranjeras que participan en transacciones comerciales internacionales. A través de ella se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los Estados miembros en asuntos de apoyo y extradición.

Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, que entró en vigor el 06 de marzo de 1997, busca promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. Siendo el primer instrumento jurídico regional que promueve y facilita la cooperación a través de la asistencia jurídica recíproca y cooperación técnica, la extradición, la confiscación y decomiso de bienes provenientes de actos de corrupción.

En consonancia, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), también conocida como Convención de Mérida, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, y tiene la finalidad de establecer la lucha contra la corrupción como una política de Estado. En ella se pide que se adopten medidas preventivas y que se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado. Además, se da un paso decisivo al exigir a los Estados Miembros que devuelvan los bienes procedentes de la corrupción al país de donde fueron robados.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), ofrece un marco para la acción eficaz y la



cooperación internacional, señala la importancia de establecer medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos y recomienda dotar a dichas autoridades de suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación.

Adicionalmente, reconociendo que la gran corrupción afecta considerablemente una amplia gama de derechos humanos, hemos traído a colación otras Convenciones firmadas y ratificadas por el Estado mexicano que surgen de la necesidad imperante de establecer condiciones de igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas, pues, las violaciones a derechos humanos y las disparidades existentes tienen como común denominador a la gran corrupción.

Por otro lado, el Estado mexicano tiene otros compromisos internacionales que abonan al fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos, como lo es el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que dentro del objetivo 16, busca facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

En esa misma línea, el Grupo de los 20 (G20), creó un Grupo de Trabajo Anticorrupción, donde los Estados parte se comprometieron a continuar con la acción colectiva y coordinada para combatir la corrupción a raíz de la COVID-19, y continuar los esfuerzos para aplicar el marco legislativo internacional en materia anticorrupción, Implementar medidas nacionales para prevenir y combatir la corrupción, fortalecer la cooperación internacional en áreas como la asistencia judicial recíproca y recuperación de activos y fortalecer la colaboración entre las asociaciones del sector público y privado.

Habiendo puesto en contexto las obligaciones y compromisos en la palestra internacional del Estado Mexicano en materia de combate a la corrupción, el 27 de mayo de 2015 se realiza la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que se crean las bases del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), definido como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Posteriormente, en julio de 2016 se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que en su artículo 6, establece como uno de los principales objetos del SNA, establecer, articular y evaluar las políticas públicas integrales encaminadas a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como a la fiscalización y control de los recursos públicos. Acciones que deben ser implementadas por



los entes espejo de las entidades federativas, por lo que, en esta tesitura, el 30 de agosto de 2017 se reforma el artículo 187 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua<sup>5</sup> instituyendo el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) como una instancia de coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, quedando conformado de manera homóloga al sistema nacional.

Con fundamento en la referida reforma a la Constitución Local, en la edición del día 21 de octubre de 2017<sup>6</sup>, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el Decreto número LXV/EXLEY/0404/2017 I P.O, conforme al cual se expide la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua (LSAECH)<sup>7</sup>, estableciendo en su artículo 24 la creación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA), que tiene como objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, a efecto de proveer asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, siendo una de ellas, el diseño, aprobación y promoción de la política en materia de combate a la corrupción, así como su evaluación, ajuste y modificación.

Siendo todo lo anterior, la antesala en la que la SESEA presenta este proyecto de Política Estatal Anticorrupción (PEA) al Comité Coordinador (CC) para su evaluación y posterior aprobación.

---

<sup>5</sup> CECH. (16 de 06 de 2019). Constitución Política del Estado de Chihuahua. Obtenido de Congreso del Estado de Chihuahua: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/>

<sup>6</sup>Anexo 60/2019, Estatuto Orgánico del Sistema Estatal Anticorrupción: [anexo\\_60-2019\\_estatuto\\_organico\\_del\\_sistema\\_estatal\\_anticorrupcion.pdf\(chihuahua.gob.mx\)](http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/index.php)

<sup>7</sup> CECH. (13 de Marzo de 2019). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua. Obtenido de Congreso del Estado de Chihuahua: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/index.php>

# *Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción*

## **Antecedentes**

Para generar soluciones eficaces y enfrentar el problema público de la corrupción, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, en conjunto con distintas instituciones, actores y sociedad en general, se dio a la tarea de elaborar una Propuesta de Política Estatal Anticorrupción (PEA). Por lo anterior, establece en su Programa Anual de Trabajo para el 2020<sup>8</sup> cumplir con el siguiente objetivo, mismo que da origen al proceso de integración de la Propuesta de Política Estatal Anticorrupción (PEA):

**Objetivo 1.** Diseñar y socializar la propuesta de política pública del Sistema Estatal Anticorrupción que guíe los trabajos para el combate a la corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos en el Estado de Chihuahua.

La metodología seleccionada de participación deliberativa, se empleó por primera vez en México para el propósito de esta PEA, donde se buscó promover y fortalecer los procesos participativos en el país<sup>9</sup>. La participación deliberativa es un mecanismo que promueve el diálogo e involucramiento de la ciudadanía en temas de orden público, fortaleciendo así la democracia<sup>10</sup> de los países. Debido a la pandemia se adecuaron los instrumentos de diálogo como lo fueron las Mesas de trabajo, que se realizaron de forma virtual. El

---

<sup>8</sup> SESEA (2020). Programa Anual de Trabajo del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua, disponible en <https://comision.anticorruptcion.org/informes-sea/>

<sup>9</sup> SESEA (2020). Boletín de prensa “Organismos Internacionales de la mano de la construcción de la Política Anticorrupción; el Sistema Estatal Anticorrupción innovando en democracia deliberativa”, disponible en <https://telegra.ph/Organismos-Internacionales-de-la-mano-de-la-construcci%C3%B3n-de-la-Pol%C3%ADtica-Anticorrupci%C3%B3n-el-Sistema-Estatal-Anticorrupci%C3%B3n-innovan-09-25>

<sup>10</sup> Monsiváis (2014). La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032014000300005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000300005)





acompañamiento de organismos internacionales a lo largo del proceso fue fundamental para la correcta aplicación metodológica<sup>11</sup>.

A continuación los objetivos estratégicos para la incorporación de una metodología de participación deliberativa a la construcción de la Política Estatal Anticorrupción (PEA):

1. Representación sociodemográfica e inclusión de sujetos de derecho que han sido histórica y sistemáticamente excluidos de procesos de combate a la corrupción y toma de decisiones públicas;
2. Diseñar una política con un enfoque de participación deliberativa y gobierno abierto: transparencia proactiva y participación ciudadana;
3. Fortalecimiento de la legitimidad social de la Política Estatal Anticorrupción;
4. Instalación de capacidades en las personas para una participación ciudadana efectiva, colaboración y deliberación ciudadana en el combate a la corrupción;

Las propuestas aquí vertidas son resultado de la implementación de instrumentos que permitieron recabar información pertinente al problema público de la corrupción, su magnitud y alcance, en la entidad. El Comité Coordinador (CC) del SEA delimitó el uso de una metodología, con fuertes componentes de participación ciudadana, mediante la cual se recabó información prioritaria para el diseño y construcción de la propuesta de política pública del Sistema Estatal Anticorrupción, que busca guiar los trabajos para el combate a la corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos en la entidad. La metodología aprobada por el CC sirvió para fortalecer el debate público, al igual que para construir capacidades en las personas, habitantes de Chihuahua, para la toma de decisiones públicas en materia de política anticorrupción.

La propuesta, de construcción de la PEA, se aseguró de incluir la participación de personas históricamente relegadas en la toma de decisiones públicas. A este proceso contribuyeron también personas funcionarias públicas, personas expertas, académicas y sociedad en general, aportando de esa manera una visión integral e incluyente. Esta propuesta de política se distribuye en 4 ejes principales: Gran corrupción, Buen gobierno, Vigilancia y participación ciudadana y, Denuncia anticorrupción, mismos que son atravesados por el eje transversal de Derechos humanos.

El proceso de integración de la PEA, se alimentó de la participación ciudadana. Para generar esta participación plena, se implementó por primera vez en México la metodología de participación deliberativa. Con datos y evidencia, la OCDE ha documentado que la

---

<sup>11</sup> SESEA (2020). Boletín de prensa “Exponen metodología innovadora en la construcción de la Política Anticorrupción con la Red Internacional de Democracia Deliberativa”, disponible en <https://telegra.ph/Chihuahua-compartiendo-su-proceso-de-construccion-de-la-Pol-ADtica-Estatal-Anticorrupti%C3%B3n-10-28>

**participación directa en la toma de decisiones públicas** genera políticas más sanas, cooperando así en el fortalecimiento de la democracia. La propuesta de PEA se construyó en 3 fases, para lo cual se instrumentaron la Encuesta Ciudadana Anticorrupción, Encuesta a personas funcionarias públicas y Entrevistas con Actores clave, así como Mesas virtuales de trabajo. Estos instrumentos, sirvieron para recabar información, posterior análisis y descubrimiento de hallazgos. La Encuesta Ciudadana Anticorrupción (ECA) constó de 32 preguntas que tratan los temas centrales de la PEA: Gran corrupción, Buen gobierno, Vigilancia y participación ciudadana y, Denuncia anticorrupción. De este instrumento participaron habitantes de Chihuahua de 7 regiones, mayores de edad y pertenecientes a distintos grupos sociales. Cabe señalar que la categoría “Otros”, en la siguiente tabla, representa la participación de personas de otros municipios en los que la ECA tuvo alcance.

**Tabla 1.** Muestra sociodemográfica para la ECA

	Población <sup>12</sup>	Tamaño de muestra <sup>13</sup>	Respuestas
<b>Municipios</b>			
Cd. Juárez	796,852	1,314	1,134
Chihuahua	540,436	892	2,121
Cuauhtémoc	96,001	158	345
Delicias	91,102	150	167
Parral	70,482	116	319
Nuevo Casas Grandes	37,922	63	99
Camargo	31,856	53	86
Otros*	461,325	0	739
<b>Total</b>	<b>2,125,976</b>	<b>2,746</b>	<b>5,010</b>

Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción .

El proceso para recabar información, por medio de la deliberación participativa, se realizó del 16 de septiembre al 04 de noviembre del 2020. Para la construcción de la PEA, la participación ciudadana fue prioritaria para identificar las causas principales del problema a diagnosticar. Un total de **17,196 personas participaron** de este proceso de integración de política pública anticorrupción con ayuda de los instrumentos implementados,

<sup>12</sup> Población mayor a 18 años del estado de Chihuahua de acuerdo al Inventario de Viviendas 2016 del INEGI.

<sup>13</sup> Muestra calculada para obtener representación poblacional en el Estado de Chihuahua que fuera estadísticamente significativa.

específicamente a través de la ECA y las encuestas a personas funcionarias públicas. Como resultado, se encontraron las principales causas del problema público de la corrupción de cada uno de los 4 ejes que conforman la PEA.

Con la finalidad de obtener datos, se realizaron **dos encuestas a Personas Funcionarias Públicas**, de entes públicos estatales y municipales, sobre su percepción y experiencias en materia de corrupción. De la encuesta realizada a la Administración Pública, estatal y municipal (población 1), se obtuvieron **7189 respuestas**. De la encuesta realizada a entes públicos y unidades administrativas, encargadas de implementar políticas anticorrupción, de control, prevención, investigación o fiscalización de recursos públicos (población 2) se obtuvieron **4920 respuestas**.

Así mismo, con el objetivo de reforzar con casos, causas y riesgos de corrupción en la entidad, se realizaron **11 entrevistas con personas consideradas como Actores Clave**<sup>14</sup> en temáticas relevantes a la PEA.

Se desarrollaron **16 Mesas virtuales de trabajo** donde participaron personas funcionarias públicas, personas expertas en materia anticorrupción y personas integrantes del Jurado Ciudadano para el diagnóstico del problema público y posteriormente, para la identificación de soluciones al mismo.

Finalmente, se realizaron **2 asambleas con las personas integrantes de los Jurados ciudadanos** donde se estableció una deliberación final de 35 acciones de política pública, presentadas en esta propuesta de PEA.

Adicionalmente, durante el proceso de integración de la PEA, participaron personas de distintos sectores, dotando de pluralidad y diversidad a las mismas, fortaleciendo el ejercicio de deliberación ciudadana de la política anticorrupción. Para facilitar la ejecución de sus diferentes roles, las personas participantes fueron agrupadas de la siguiente manera:

1. **Grupo Institucional**, compuesto por personas pertenecientes a las instituciones encargadas de implementar mecanismos y políticas de combate a la corrupción, en el Estado de Chihuahua, así como aquellas pertenecientes al SEA. El grupo se conformó de 20 personas servidoras públicas, quienes fueron designadas de acuerdo con su experiencia, en las temáticas a tratar a lo largo de las fases de construcción de la PEA (ver Anexo 1 para integrantes del Grupo Institucional).
2. **Grupo de personas expertas** en temas de combate a la corrupción, participaron voluntariamente en la construcción de la PEA. Este grupo se integró mediante una convocatoria abierta, donde se invitó a participar en el proceso a aquellas personas que contaran con experiencia en elaboración de políticas públicas, con investigación comprobable en temas de anticorrupción, y que tuvieran la disponibilidad de

---

<sup>14</sup> Previo acuerdo de confidencialidad firmado, a efecto de procurar el bienestar de las partes.

acompañar durante un mes el proceso de construcción (ver Anexo 2 para integrantes del Grupo de personas expertas).

3. **Jurado ciudadano**<sup>15</sup>, conformado por 40 personas quienes manifestaron su deseo de formar parte de este grupo. Se convocó a una muestra estratificada de 10,000 personas mediante volanteo aleatorio en las regiones de residencia seleccionadas (ver *Tabla 1*); mismas que contaron con 12 días naturales posteriores para el registro como Jurados Ciudadanos hasta el 15 de septiembre del 2020. La selección del Jurado ciudadano consideró cuotas de edad, pertenencia a algún pueblo indígena, región de residencia y sexo (ver Anexo 3 para integrantes del Jurado Ciudadano).
4. **Observatorio de la Política Estatal Anticorrupción**<sup>16</sup>, grupo técnico y multidisciplinario, de acompañamiento en la construcción y diseño de la Política Anticorrupción para el Estado de Chihuahua. Se integró por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; y por universidades y redes académicas (ver Anexo 4 para integrantes del Observatorio).

Con base en la información obtenida de los instrumentos, así como de la participación de los grupos de actores, se desarrolló la Propuesta de la Política Estatal Anticorrupción, que ha sido revisada y sometida a retroalimentación en vistas de su puesta en marcha y vigilancia.

Posterior a la identificación de las principales causas de la corrupción en la entidad, se desarrollaron Mesas de trabajo (virtuales) para las propuestas de solución a las causas del problema público. Tanto las problemáticas identificadas como las soluciones propuestas reflejan las voces de las personas participantes que en conjunto manifiestan su preocupación por las malas prácticas, concurrencia de riesgos y actos de corrupción e impunidad; al igual que su interés por erradicarlas para recuperar la confianza en las instituciones públicas. Agradecemos a las personas ciudadanas, expertas, académicas y servidoras públicas que coadyuvaron en el análisis y elaboración de una PEA que fortalezca el combate a la corrupción desde una fuerte perspectiva de Derechos humanos.

---

<sup>15</sup> SESEA (2020). Boletín de prensa “40 personas serán Jurados Ciudadanos, una parte esencial en la construcción de la Política Estatal Anticorrupción”, disponible en <https://telegra.ph/40-Jurados-Ciudadanos-ser%C3%A1n-parte-esencial-de-la-creaci%C3%B3n-de-la-Pol%C3%ADtica-Estatal-Anticorrupti%C3%B3n-09-18>

<sup>16</sup> SESEA (2020). Boletín de prensa “Dan seguimiento Organismos Internacionales a la construcción de la Política Estatal Anticorrupción en Chihuahua”, disponible en <https://telegra.ph/Dan-seguimiento-Organismos-Internacionales-a-la-construcci%C3%B3n-de-la-Pol%C3%ADtica-Estatal-Anticorrupti%C3%B3n-en-Chihuahua-10-16-2>

# ***Problematización del problema público de la corrupción***

## La magnitud del problema

Sin lugar a duda la corrupción es uno de los principales problemas que aquejan a México, junto a la inseguridad y la pobreza. De acuerdo con el INEGI, 50.9 por ciento de las personas mexicanas mayores de 18 años consideran que se trata del segundo problema más grave en el país, solo por debajo de la inseguridad y delincuencia. También aparece como el segundo problema en el Estado de Chihuahua con el 52.5 por ciento. Organizaciones nacionales e internacionales, así como medios de comunicación, coinciden en esto. La corrupción tiene consecuencias directas en la vida y acceso a derechos de las personas. A partir de ella se generan graves afectaciones en diversos ámbitos como, la pérdida de la confianza en las instituciones públicas, la efectividad gubernamental, el desarrollo social y económico de las personas, el acceso a bienes y servicios públicos; así como el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de acceso y garantía de derechos humanos.

Por sus diversas afectaciones y orígenes, concebimos que **la corrupción es un fenómeno sistémico**, pero también entendemos la corrupción como un problema público que es tratable. En otras palabras, sabemos que, a pesar de su dificultad, debemos medir, identificar e intervenir en el problema público de la corrupción, en las diversas modalidades en las que se manifiesta.

Al respecto de la magnitud económica de la corrupción, en su Informe *Anatomía de la Corrupción* (2016) la organización Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) afirma que la corrupción implica para las personas mexicanas un costo anual que equivale a entre el 2% y el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Por otro lado, estudios de Transparencia Mexicana (TM) estiman que para el año 2010, los hogares mexicanos destinaron alrededor del 33% de su ingreso a pagos extraoficiales o irregulares (sobornos). Este porcentaje tiende a incrementarse entre los sectores más empobrecidos de la población mexicana.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), se estima que el costo generado como consecuencia de hechos de corrupción en la realización de trámites o en el acceso a servicios públicos ascendió a \$12,770,000 (doce mil setecientos setenta) millones de pesos en 2019, siendo su costo aproximado de \$3,822

pesos por cada persona afectada directamente<sup>17</sup>. Así mismo, identifica que el 91% de las personas consideran que los actos de corrupción son frecuentes en su estado y por cada cien mil habitantes, ocurrieron 25,541 actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados, así mismo, por cada cien mil habitantes, 14,635 personas experimentaron al menos un acto de corrupción.

Las cifras de percepción de corrupción en las entidades federativas que señala la ENCIG son considerablemente altas, México se encuentra en la posición 124 de los 180 países evaluados en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) a nivel global por Transparencia Internacional. A pesar de que México mejoró dos puntos en su calificación del 2020 respecto al año anterior, pasando de 29 a 31 puntos<sup>18</sup>, nuestro país sigue siendo el peor evaluado entre los integrantes de la OCDE<sup>19</sup>, al ubicarse en la posición 37 de 37 países que integran el organismo internacional. Aunque los indicadores de percepción de la corrupción han sido criticados dada su potencial subjetividad y sesgo, ofrecen una aproximación indirecta de la corrupción y de aquello que perciben las personas con respecto a la eficacia de las instituciones públicas para controlarla.

Por otro lado, el Índice de Estado de Derecho 2019 de World Justice Project (WJP) que, como parte de sus factores de medición mide la ausencia de algunas modalidades de corrupción, cómo los sobornos, influencias indebidas por intereses públicos o privados, así como la apropiación indebida de fondos públicos u otros recursos, ubica a México en el ranking 75 de 84 países participantes<sup>20</sup>. En otras palabras, de acuerdo con este indicador, México se encuentra entre los 20 países donde existen estas modalidades de corrupción en el poder ejecutivo, legislativo, judicial, la policía y el ejército. Otra área de oportunidad importante que identifica este indicador es la falta de implementación justa y efectiva de las regulaciones existentes, en dónde ubica a México en el ranking 45 de 84 países.

De acuerdo con WJP, una de las formas de corrupción más preocupantes en México es la referente a la **corrupción a gran escala** en los poderes ejecutivos estatales, que se refiere a los actos cometidos en los niveles más altos del gobierno, relacionados con desvío de recursos públicos, enriquecimiento ilícito y licitaciones poco transparentes en las entidades federativas. Así mismo, uno de los factores señalados por la organización Transparencia Mexicana (TM) es la falta de sanciones y riesgos altos de impunidad ante los casos y redes de corrupción que ya son del conocimiento público. En 2020, informó<sup>21</sup> que en el periodo 2016 a 2019 ninguno de los casos de gran corrupción que involucran a empresas y

---

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, correspondiente a 3,341,182 personas afectadas, disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf)

<sup>18</sup> En términos relativos, escaló seis lugares, pasando de la posición 130 (2019) a la 124 (2020) entre los países evaluados, ubicándose junto a naciones como Bolivia, Kenia, Kirguistán y Pakistán.

<sup>19</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

<sup>20</sup> World Justice Project (2019). Índice de Estado de Derecho 2019, disponible en <https://worldjusticeproject.org>

<sup>21</sup> Transparencia Mexicana (2020). Boletín de prensa, "Mejora percepción de corrupción en México en 2020; riesgo de impunidad latente", disponible en <https://drive.google.com/file/d/1KyBxDJe2KvOI--wGQQ1TmUgNRmkxqjrl/view>

funcionarios públicos de alto nivel fue sancionado y que los riesgos de impunidad, tras conocerse estos casos y no haberse establecido sanciones firmes sigue latente.

**Mapa 1.** Ausencia de corrupción, en el Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020



Fuente: World Justice Project (2019). Índice de Estado de Derecho 2019

Otra de los efectos de mayor gravedad es que la corrupción es un factor para la **reproducción de las condiciones de desigualdad social** en nuestro país. La corrupción contribuye a la desigualdad y pobreza porque facilita la apropiación inequitativa de riqueza y privilegios e inhibe los cambios institucionales y políticas públicas que buscan intervenir en la desigualdad social.

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción Latinoamérica y el Caribe 2019, el 34 por ciento (%) de la población mexicana ha pagado un soborno por el acceso a un bien o servicio público en el 2019, presentando la segunda tasa más alta después de Venezuela. Este indicador identifica también que al 50% de las personas en nuestro país se le ofrecieron sobornos a cambio de votos durante algún proceso electoral.

## Contexto de corrupción en el Estado de Chihuahua

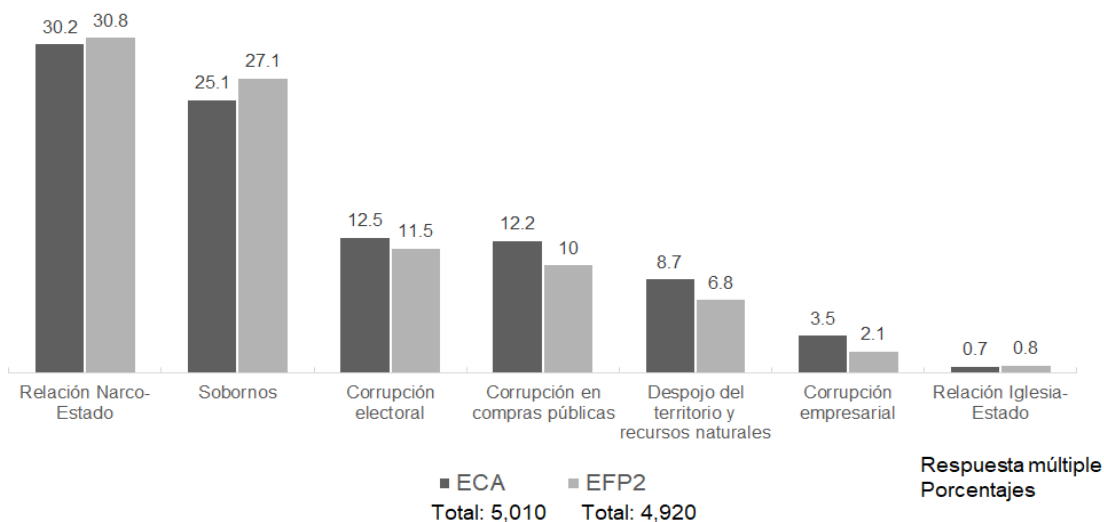
Atendiendo al ámbito local, las personas del estado de Chihuahua han sido víctimas de algunos de los casos de corrupción más paradigmáticos en el país. Un ejemplo reciente es la Operación Safiro, el esquema de corrupción que facilitó el desvío de recursos públicos durante la administración del gobernador César Duarte Jáquez para el financiamiento ilícito de campañas electorales en el 2016, que logró desviar un estimado de 246 millones de pesos a través de redes de empresas fantasmas. Este y otros casos de corrupción en Chihuahua dejan en evidencia que para que se lleven a cabo actos de corrupción, se requiere de la colaboración de redes de complicidad integradas por diversos actores

(económicos, criminales, sociales y políticos), quienes se ven beneficiados directa o indirectamente.

### Percepción de la Corrupción

Estos casos de corrupción permean en la percepción de la corrupción en nuestra entidad, las encuestas realizadas para la construcción de esta propuesta de PEA muestran que la ciudadanía y las personas funcionarias públicas consideran que los actos de corrupción de mayor gravedad son: la relación entre el narcotráfico y las instituciones del Estado es el acto, el “soborno”, la “corrupción electoral” y la “corrupción en las compras públicas”.

**Gráfica 1.** Actos de corrupción percibidos como más graves por la ciudadanía y personas funcionarias públicas.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Encuesta Ciudadana Anticorrupción y Encuesta a Funcionarios Públicos (Población 2), SESEA, 2020

### Percepción de la Denuncia Anticorrupción

De acuerdo con la Encuesta a Personas Funcionarias Públicas realizada para la construcción de la PEA, el 27% de las personas encuestadas (1327 casos) expresan haber tenido la intención de denunciar un posible acto de corrupción o falta administrativa, pero sin realizarlo. Cuando se les pregunta a las personas funcionarias públicas sobre ¿cuáles son las causas por las que han decidido abstenerse de denunciar? principalmente responden: 1) por no contar con evidencia suficiente para comprobarlo (33%); 2) por miedo a perder el empleo (26%); 3) por considerar que no sirve de nada (26%); e incluso, 4) se detecta un 14% (672 casos) que han decidido no denunciar por razón de amenazas a su integridad física u otra. A luz de estos datos, es importante resaltar que el 41% de las personas encuestadas desconoce la existencia de garantías de protección para las personas denunciantes de actos de corrupción. Por otro lado, el 48% de las personas funcionarias públicas encuestadas consideran que no es fácil iniciar una investigación en materia de corrupción por la “falta de mecanismos sencillos para una denuncia anónima”.



De acuerdo a la información expuesta en el Informe Anticorrupción 2020<sup>22</sup>, se detectó que la mayoría de los entes públicos en Chihuahua reportan solicitar de manera obligatoria datos personales de las personas denunciantes como: nombre (58%), correo electrónico (54%), teléfono (49%) y domicilio (38%), es importante que se realicen esfuerzos a fin de evitar la obligatoriedad de ingresar estos datos ya que pueden disuadir a las personas de realizar la denuncia, de acuerdo a la ENVIPE, entre las razones que presentan las víctimas para no denunciar delitos el 17.4% no lo hace por desconfianza en la autoridad. Los mecanismos para la denuncia anticorrupción implementados por los entes públicos en Chihuahua son la vía telefónica (59%), seguido de la página web (54%), buzón físico (49%) y finalmente, aplicación móvil (16%).

Con relación a la extorsión en nuestra entidad, la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2019 indica que la extorsión es el tercer delito con mayor prevalencia delictiva a nivel nacional con un 14% de incidencia, y es el segundo delito más frecuente del que son víctimas las empresas y personas en Chihuahua.

En relación con la corrupción en trámites, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental (ENCRIGE) 2019 identifica que la principal causa por la que se producen actos de corrupción a nivel nacional es la "agilización de trámites" con un 64.6%, seguida por "evitar multas o sanciones" con un 39.4% y "obtener licencias o permisos" con un 30.7%. Nuestra entidad presenta una de las tasas más altas de corrupción en trámites, con una prevalencia de 1,036 casos por cada 10,000, y con un intervalo de costo promedio de corrupción por unidad económica entre \$2,800 y \$6,600 pesos mexicanos.

En materia de contrataciones públicas, las organizaciones locales Karewa y Plan Estratégico de Juárez (PEJ) han señalado la importancia de mitigar los riesgos de corrupción presentes en los procesos de contrataciones públicas a nivel municipal. Según datos que presenta PEJ en su informe "Participación Ciudadana Contra la Corrupción", en Juárez el 89% de las licitaciones públicas son adjudicaciones directas disfrazadas y aseguran que la consecuencia de estos riesgos de corrupción son obras de mala calidad que afectan la calidad de vida de las personas. Por su lado, Karewa señala que en el municipio de Chihuahua el 45% del total de compras públicas, son por adjudicación directa.

En relación a los riesgos de corrupción en los procesos de contratación de obra pública, el Índice Legal de Obra Pública (ILOP) identifica que Chihuahua obtuvo un puntaje de 57.64, en una escala del 0 al 100, siendo el 0 la calificación más baja y el 100 la más alta, en materia de legalidad en los procesos de licitación y ejecución de obras públicas; Chihuahua ocupa la posición número 5 de 15 estados evaluados y el indicador identifica las siguientes riesgos de corrupción: (1) Falta de Registro en Padrón de Contratistas obligatorio, (2) Existencia de procedimientos que facilitan la colusión, (3) No se ordena realizar investigación de mercado, (4) Se utilizan excepciones a licitación pública injustificadas, y (5) Ausencia de porcentaje obligatorio de mano de obra local.

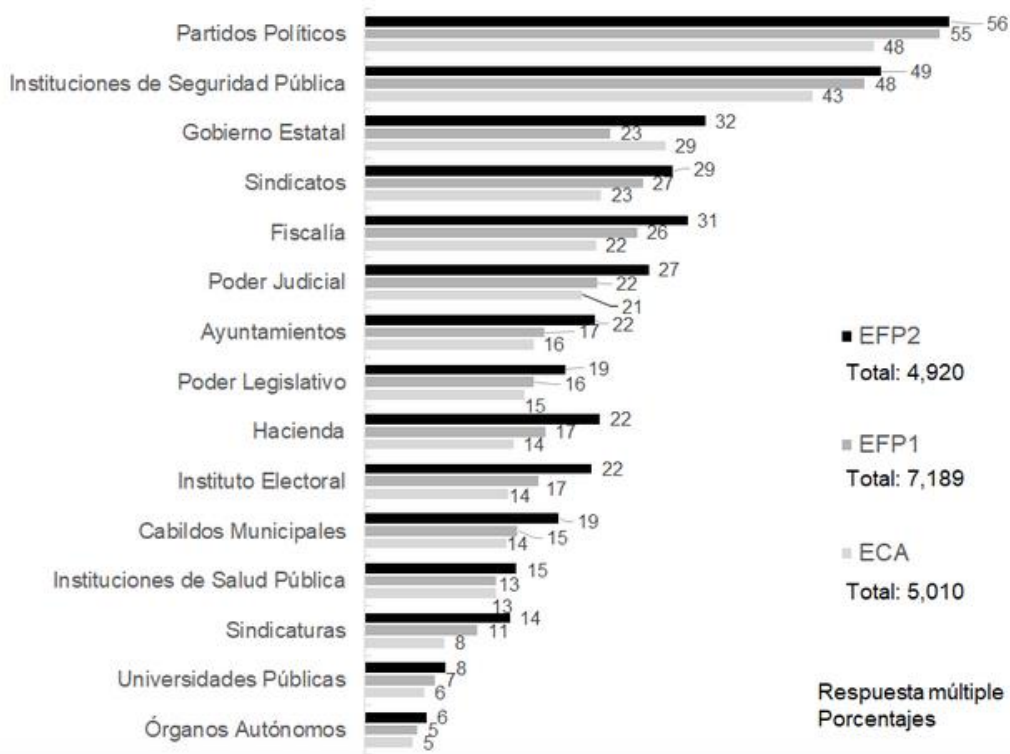
---

<sup>22</sup> Comité Coordinador del SEA (2020). Informe Anual 2020 del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, disponible en <https://comision.anticorrupcion.org/informes-sea/>

En contraste, durante los últimos años la transparencia y publicación de la información presupuestal en Chihuahua tuvo un progreso importante. De acuerdo con el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE) 2019 que mide la calidad de la información presupuestal disponible a la ciudadanía de las 32 entidades federativas, Chihuahua obtuvo un cumplimiento del 100% en los 116 criterios evaluados, esta calificación ubicó al estado en el primer lugar a nivel nacional. Por otro lado, en el Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) 2019, que analiza la disponibilidad y calidad de la información sobre el ejercicio de los recursos públicos de los 32 poderes ejecutivos estatales, Chihuahua obtuvo una calificación de 74.3, la cual ubicó al estado en la novena posición a nivel nacional.

Por otro lado, las personas encuestadas consideran que las instituciones más corruptas en el estado de Chihuahua son los partidos políticos, así como las instituciones de seguridad pública estatal y municipales, el Poder Ejecutivo Estatal y los sindicatos.

**Gráfica 2.** Instituciones que se consideran como las más corruptas por la ciudadanía y personas funcionarias públicas.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Encuesta Ciudadana Anticorrupción y Encuesta a Funcionarios Públicos (Población 1 y 2), SESEA, 2020.

En materia de apertura gubernamental, de acuerdo al Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) 2020 de Gesoc, A.C. que evalúa la apertura y eficiencia en programas sociales, Chihuahua presenta una "Apertura y Participación Ciudadana" con un porcentaje de cumplimiento de 55.92%, con áreas de oportunidad en (1) documentación de



evidencia de la participación ciudadana en prácticas de contraloría social y en el rediseño y/o co-creación de programas y acciones de desarrollo social, (2) realización de encuestas a beneficiarios, (3) transparentar las evaluaciones internas y de autoridades fiscalizadoras, (4) publicar evidencia de Contraloría social. Por otro lado, la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad para los Programas Sociales (IPRO) identifica que en una escala del 0 al 1, Chihuahua alcanza una calificación de 0.67 en Participación Ciudadana, por encima del promedio nacional de 0.48.

A pesar de que Chihuahua ha realizado avances considerables para garantizar la participación ciudadana, cómo la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Chihuahua, existen factores que siguen limitando la participación y vigilancia ciudadana en nuestra entidad. Organizaciones locales cómo la Red por la Participación Ciudadana, Wikipolítica, Karewa y Plan Estratégico de Juárez (PEJ) han visibilizado las áreas de oportunidad para asegurar que los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana sean realmente efectivos para garantizar el derecho de las personas a la participación ciudadana, vigilar el uso de los recursos públicos, ayudar a prevenir la corrupción y generar contrapesos reales a las instituciones públicas en nuestra entidad.

## ***Diagnóstico del problema público de corrupción***

Para obtener un diagnóstico consistente de cómo se manifiesta este problema público, en el Estado de Chihuahua, identificamos efectos y relaciones de tipo causal, haciendo uso de los instrumentos de diagnóstico antes mencionados: Mesas de trabajo (MT) virtuales, Encuesta Ciudadana Anticorrupción (ECA), Encuestas a Personas Funcionarias Públicas y Entrevistas con Actores clave. Estos instrumentos permitieron identificar las 20 principales causas del problema público de la corrupción en el Estado de Chihuahua, mismas que se encuentran distribuidas por eje y que a su vez se conforman por subtemas pertinentes al mismo:

Ejes	Causas del problema público de corrupción
1. Gran Corrupción	Captura e incapacidad del Estado para controlar el particularismo
	Falta de autonomía del Sistema Estatal Anticorrupción
	Falta de autonomía o captura de los Órganos Internos de Control
	Arbitrariedad y abuso de poder en los espacios de toma de decisiones públicas
2. Buen Gobierno	Falta de capacidades instaladas y coordinación interinstitucional para el combate a la corrupción
	Falta de capacidades instaladas y coordinación interinstitucional para la detección, investigación, prevención y sanción de posibles actos de corrupción
	Falta de instalación y fortalecimiento de capacidades para los OIC
	Falta de aplicación de sanciones efectivas
	Falta de mecanismo de rendición de cuentas
	Servicio público inadecuado

	Ausencia de Gobierno Abierto
	Mejora regulatoria ineficiente
3. Participación y Vigilancia ciudadana	Obstrucción deliberada de la participación y vigilancia
	Falta de protección y garantías del derecho a la participación ciudadana
	Simulación de la participación ciudadana
4. Denuncia Anticorrupción	Impunidad e ineficiencia en el proceso de denuncia
	Falta de protección de las personas denunciantes
	Falta de autonomía de las instancias que reciben denuncias e investigan actos de corrupción
	Falta de integralidad de la política de denuncias anticorrupción

Las causas identificadas fueron agrupadas dentro de los 4 ejes que componen la PEA. A continuación se desarrollan los hallazgos del diagnóstico y las conceptualizaciones de las modalidades de corrupción que se presentan como causas del problema público en cada eje.

## Eje 1

### Gran corrupción

Entendemos el concepto de *gran corrupción* en el sentido que lo define Vazquez (2009): como aquellos actos de corrupción cometidos por un alto nivel de gobierno y en redes de complicidad que implican amenazas importantes para la democracia y el desarrollo social y económico de las personas. Estos actos desvían los objetivos de las políticas públicas y del funcionamiento central de los gobiernos, permitiendo a los grupos de interés<sup>23</sup> beneficiarse a expensas del bien público. Por su propia naturaleza, estos actos se realizan con un alto nivel de ocultamiento, son complejos de identificar y medir porque se suscitan a través redes de criminalidad de funcionarios de altos mandos, acompañadas de actos, implícitos o explícitos, de impunidad (Vazquez, 2018: 33).

<p><b>EJE</b></p> <p><b>Gran Corrupción</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Problemática:</b></p> <p>Persistencia de actos de corrupción cometidos por un alto nivel de gobierno y en redes de complicidad que implican graves afectaciones a los derechos humanos de las personas, a la democracia y a las instituciones públicas.</p> <p>Chihuahua ha sido referente de casos paradigmáticos de gran corrupción a nivel nacional.</p>
---	---

**Este eje de diagnóstico identifica 5 de las principales causas del problema público:**

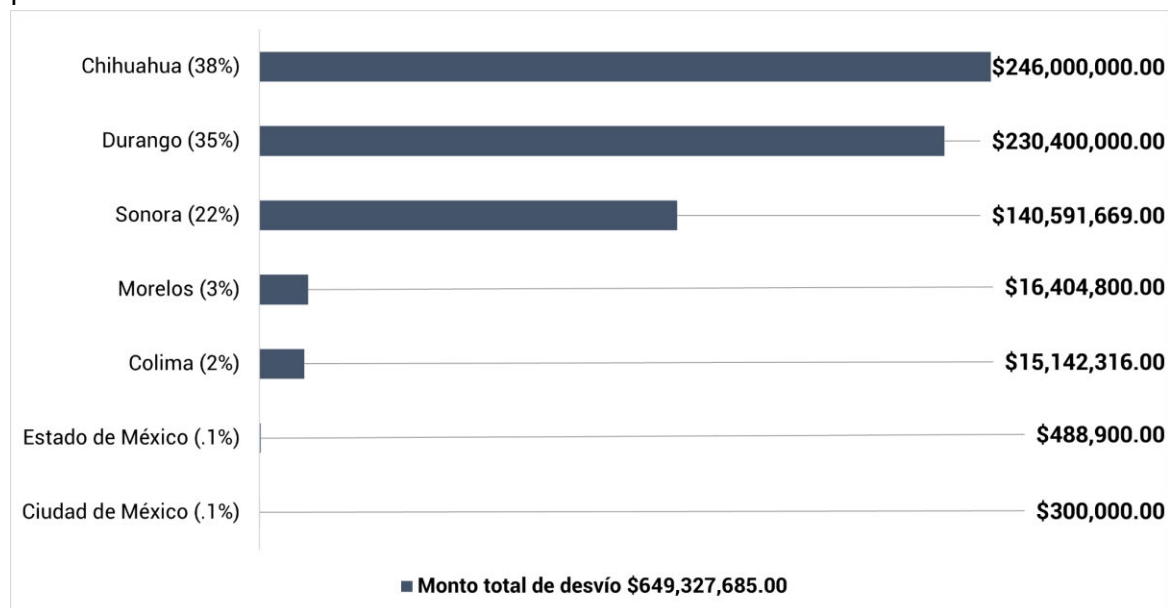
- I. Captura e incapacidad del Estado para controlar el particularismo;
- II. Falta de autonomía del Sistema Estatal Anticorrupción;
- III. Falta de autonomía o captura de los Órganos Internos de Control;
- IV. Corrupción e impunidad;
- V. Arbitrariedad y abuso de poder.

Incorporar la **gran corrupción**, en la PEA, como un eje estratégico donde convergen las modalidades y causas de carácter sistémico es fundamental, ya que Chihuahua ha sido referente de casos paradigmáticos de corrupción. Un caso relevante es la *Operación Safiro*, mecanismo de desvío de recursos públicos implementado por 6 administraciones estatales a nivel nacional para las campañas del PRI en 2016. El Gobierno del Estado de Chihuahua, bajo la administración de César Duarte Jaquez, logró desviar cerca de 250 millones de

<sup>23</sup> Entendemos **grupos de interés** como personas u organizaciones económicas, políticas, religiosas o criminales, que defienden un interés específico y que para defenderlo o posicionarlo, ejercen acciones de influencia indebida sobre los poderes públicos.

pesos a través de redes de empresas fantasmas (ver Gráfica 3). Éste y otros casos, en nuestro país dejan en evidencia que, para que se lleven a cabo actos de gran corrupción se requiere la colaboración y complicidad en redes, de grupos de actores económicos, criminales, sociales y políticos, quienes se ven beneficiados directa o indirectamente de este actuar.

**Gráfica 3.** Monto de desvío de recursos públicos para financiamiento ilícito de campañas político-electorales.



Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (2018), Operación Safiro.

### Captura estatal, arbitrariedad y abuso de poder

La PNA considera que, la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en los poderes públicos promueven arbitrariedad<sup>24</sup> y abuso de poder<sup>25</sup>. Se define la discrecionalidad como el margen de acción excesivo con el que cuentan los entes públicos, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, dejando espacio a criterios de interpretación técnicos en la toma de decisiones y en aplicación de normas y regulaciones administrativas. La opacidad en los espacios y en la toma de decisiones públicas, generan las condiciones propicias para que actores públicos y particulares puedan tomar decisiones discrecionales sobre la orientación de las políticas públicas, proyectos y de los recursos públicos en beneficio propio.

<sup>24</sup> Para referirnos al término *arbitrariedad*, este documento retoma el concepto utilizado por la Red por la Rendición de Cuentas, que se refiere a las acciones que se realizan en el ámbito público que transgreden la normativa. Red por la Rendición de Cuentas (2019). Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>

<sup>25</sup> Utilización de las facultades otorgadas a través del puesto para beneficio propio.

En esta parte del diagnóstico identificamos ámbitos susceptibles a riesgos de corrupción en relación con la captura de las instituciones y de las políticas públicas. También aquellos que derivan en riesgos de arbitrariedad y abuso de poder en los espacios de toma de decisiones públicas en los poderes públicos.

### **Riesgos en el Poder Legislativo**

Del Poder Legislativo emana la construcción de marcos legales y normativas, las designaciones de puestos estratégicos de otros poderes públicos, la aprobación anual de las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos de los entes públicos, al igual que la aprobación de la deuda y la revisión de la cuenta pública. La corrupción en el Poder Legislativo, distorsiona gravemente su naturaleza como órgano de representación popular.

La existencia de conflictos de interés en el Congreso del Estado de Chihuahua, se considera un enorme riesgo de corrupción, pues como resultado pueden impulsarse leyes con vacíos legales o susceptibles a riesgos de corrupción que benefician a grupos o actores de interés específicos; pueden realizarse designaciones públicas con conflictos de interés o no idóneas de puestos estratégicos de otros poderes públicos, aprobaciones discrecionales de deudas para otros poderes o cuentas públicas de entes públicos, entre otras.

### **Riesgos en el Poder Judicial**

El proceso de ingreso de las personas funcionarias públicas al Poder Judicial ha mejorado sustancialmente, en aspectos como la integración de un Sistema de Carrera Judicial que incluye concursos de oposición y una serie de pesos y contrapesos para la permanencia en el mismo. Sin embargo, su implementación ha sido subóptima. Por ejemplo, el caso de entrada a la carrera judicial de 54 jueces y juezas de primera instancia en 2018<sup>26</sup>; el método de designación se realizó antes de contar con una debida reglamentación de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, con un estatuto o reglamento de carrera judicial, por lo que se tuvo que recurrir a resolver el caso mediante acuerdos administrativos y una convocatoria. En ese proceso, 37% de las personas seleccionadas se encontraban fuera de la carrera judicial, con perfiles manifiestos de tener experiencia laboral previa en la resolución o elaboración de proyectos de sentencias o acuerdos judiciales, en la materia para la que aplicaron. Se seleccionó para la materia penal al 38%, en la civil al 54% y en la familiar al 100%.

De acuerdo con un informe de Transparencia Mexicana (2017), los riesgos de corrupción en el Poder Judicial abarcan cualquier influencia indebida sobre la imparcialidad de

---

<sup>26</sup> El Heraldo de Chihuahua (2018). "Eligieron 54 jueces de forma definitiva; llegan 33 hombres y 21 mujeres", disponible en <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/eligieron-54-jueces-de-forma-definitiva-llegan-33-hombres-y-21-mujeres-1931345.html>



procedimientos y dictámenes judiciales. Puede extenderse al soborno de jueces y juezas a cambio de fallos favorables o de no emitir decisión alguna; además de no generar redes de protección para las personas denunciantes<sup>27</sup>. Entrevistas con personas Actores clave, evidenciaron casos donde se otorgaron sentencias absolutorias a cambio de sobornos. Aún cuando se reconoce que éstos han disminuido, actores económicos y políticos siguen incurriendo en actos de corrupción, en la procuración e impartición de justicia, a tal grado, que se afirma:

“...únicamente se trabaja en investigaciones de administraciones pasadas, esto ocasiona que cuando llega a existir algún problema relacionado a actos de corrupción, solo se cambia a la persona Titular (en el mejor de los casos), o se le cambia de área. Muchos de los señalados en administraciones pasadas como corruptos, siguen laborando actualmente, esto debido a la falta castigo y sanciones” (Entrevista con Actores clave).

### **Riesgos en el Poder Ejecutivo estatal y municipal**

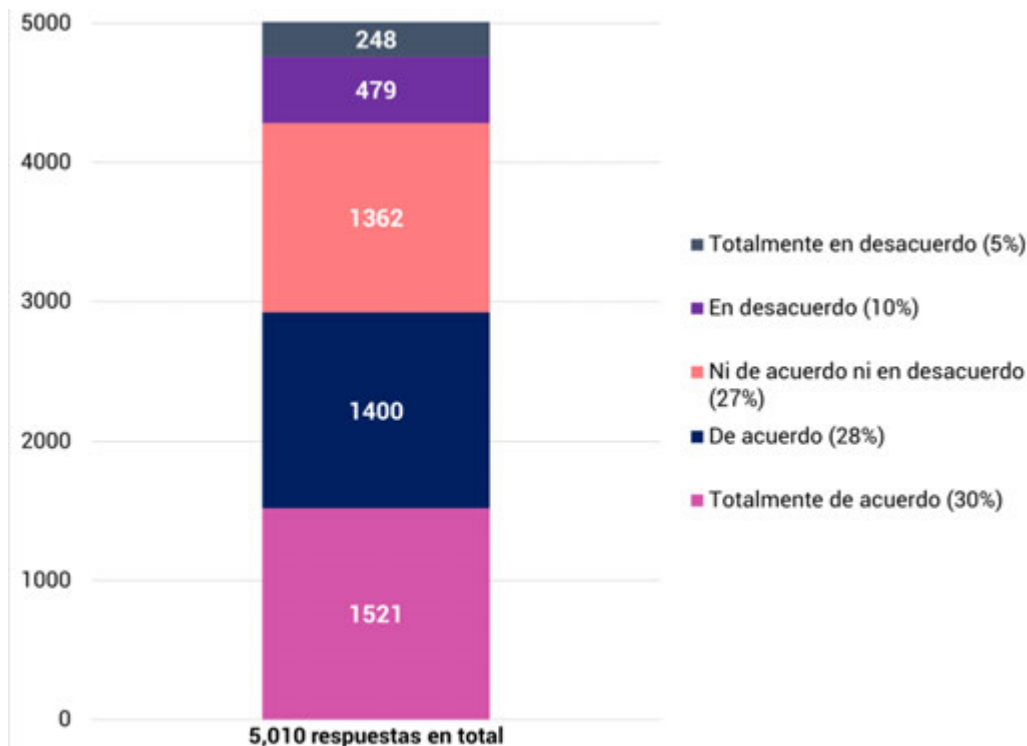
La toma de decisiones públicas en el Poder Ejecutivo, desde la asignación y manejo de los recursos públicos hasta implementación de políticas y acciones específicas, puede realizarse en ambientes de opacidad, discrecionalidad, abuso de poder e impunidad. En particular, si no se cuenta con mecanismos específicos de control, rendición de cuentas y gobierno abierto para la toma de decisiones públicas, que estén sustentados en criterios técnicos y claros; en la priorización y asignación justificada de recursos públicos a obras, bienes, servicios, programas públicos y gastos de publicidad oficial; así como mecanismos de control efectivos y legitimación de megaproyectos e inversiones (inmobiliarios, bancarios, etc), concesiones, condonaciones, entre otros.

Una persona Actor clave argumenta que “la captura o despojo del territorio es uno de los actos de corrupción más graves realizados por los poderes ejecutivos, pues los gobiernos lo ven como una fuente económica (...), esta captura es para despojar los recursos naturales, y entregarlos a proyectos de concesiones mineras o explotación forestal. Este despojo se da con complicidad, por omisión de diversas instituciones, desde el Delegado (Poder Ejecutivo federal), hasta el que va a hacer inspecciones (Poder Ejecutivo estatal) se van repartiendo dinero” (Entrevistas con Actores clave).

**Gráfica 4.** Proporción de personas ciudadanas que consideran que el crecimiento y desarrollo urbano en sus municipios está influenciado por la corrupción.

---

<sup>27</sup> Transparencia Internacional (2017). Informe: “La Corrupción Judicial promueve la Impunidad y menoscaba el Estado de Derecho”, disponible en: <https://www.transparency.org/es/press/20070523-judicial-corruption-fuels-impunity-corrodes-rule-of-law-says-repor>

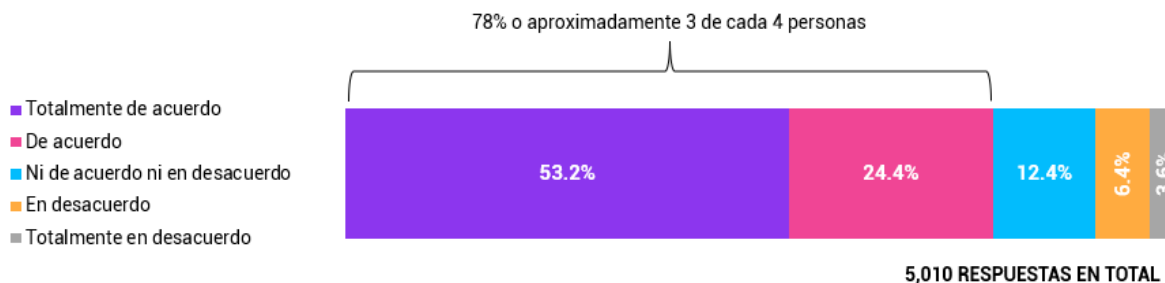


Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción .

En el contexto municipal, pese a que los Cabildos, son los espacios de mayor cercanía física con las personas, a su vez son considerados uno de los espacios, de toma de decisiones públicas, con mayor opacidad y discrecionalidad (ECA, 2020). En este ámbito reside uno de los fenómenos que más preocupa a las personas encuestadas: la corrupción en el desarrollo urbano de sus municipios, “también es corrupción hacer obras que no se necesitan” (Entrevistas con Actores clave). Aproximadamente 6 de cada 10 personas, consideran que el crecimiento y desarrollo urbano en sus municipios de residencia está influenciado por algún acto de corrupción (ECA, 2020).

Más aún, 3 de cada 4 personas concuerdan que las grandes obras de construcción y megaproyectos de infraestructura deben someterse primero a consulta pública (ver Gráfica 5).

**Gráfica 5.** Proporción de personas ciudadanas que consideran que las grandes obras de construcción y megaproyectos de infraestructura deben someterse primero a consulta pública.



Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción .

La toma de decisiones públicas en relación con la asignación y manejo de los recursos públicos también es susceptible a riesgos de gran corrupción.

Aún cuando nuestra entidad ocupa el primer lugar en el Índice de Información Presupuestal Estatal 2017, (IMCO, 2018)<sup>28</sup>, no se ha encontrado evidencia suficiente que justifique la asignación de recursos públicos a ciertas partidas presupuestales, acciones gubernamentales o megaproyectos de desarrollo. Se observa como práctica común las altas variaciones entre el gasto ejercido y aprobado, en rubros administrativos (servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y publicidad oficial), de las administraciones municipales. Al respecto, IMCO (2018) alerta sobre la existencia de potenciales riesgos de arbitrariedad, en el proceso de adecuación del gasto durante su ejercicio, ya que no existen criterios claros, ni mecanismos específicos de rendición de cuentas que permitan vigilar con oportunidad estas modificaciones.<sup>29</sup> 56% de las personas encuestadas, en la ECA, considera que para vigilar el gasto público se deberían publicar mensualmente informes de gastos; 15% considera apropiado tener por anticipado la propuesta de presupuesto gubernamental para tener tiempo de analizarlo (SESEA, 2020).

La discrecionalidad, abuso de poder y opacidad subsiste por la falta de información pública suficiente, comprobable y veraz, contrapesos institucionales, apertura institucional y control interno. En particular, las personas ciudadanas de Chihuahua no obtienen información pública de fácil acceso referente al uso de recursos públicos. Los proyectos de presupuestos públicos no cuentan con lenguaje ciudadano, ni se publicitan previo a su aprobación, tampoco existen catálogos universales de programas sociales, ni reportes públicos de evaluación y monitoreo.

Un ámbito particular de gasto con riesgos de gran corrupción es aquel destinado a publicidad oficial: 95% de las personas funcionarias públicas están de acuerdo, o totalmente

<sup>28</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2018). Índice de información presupuestal estatal 2017, disponible en <https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-estatal-2017/>

<sup>29</sup> Ibid.

de acuerdo, que es un acto grave de corrupción que un ente público gaste más en comunicación social que en programas sociales (SESEA, 2020).

**Los programas sociales, bienes y servicios públicos también son altamente susceptibles a riesgos de corrupción.** 39% de las personas ciudadanas encuestadas afirman que se les ha condicionado el acceso a programas sociales para que emitan su voto a favor de algún candidato, a cambio de dinero o despensas (SESEA, 2020). Del mismo modo, 43% de las personas ciudadanas encuestadas afirmaron que ellas o algún conocido fue testigo o víctima de algún acto de corrupción para acceder a un programa social (Ibid).

Finalmente, un análisis realizado por Gestión Social y Cooperación, A.C. (2019) muestra que, en materia de planeación y ejecución de **programas sociales** del Poder Ejecutivo Estatal prevalecen riesgos de corrupción<sup>30</sup> como la (1) falta de publicación de las reglas de operación de la totalidad de los programas sociales, (2) falta de garantía de suficiencia presupuestal, (3) falta de mecanismos de trazabilidad de los programas sociales en la cuenta pública, (4) falta de mecanismos para evitar la duplicidad de programas sociales y (5) falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre los programas.

Así también, **existen riesgos recurrentes en la asignación de recursos a obras públicas:** el Índice Legal de Obra Pública (ILOP) identifica que en nuestro estado no se aplican suficientes mecanismos para limitar prácticas monopólicas. Existe simulación en los estudios de mercado, al igual que uso excesivo de las excepciones a las licitaciones públicas, inoperancia de la figura del testigo social y omisión de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública de contrataciones<sup>31</sup>.

Al respecto, **9% de las personas funcionarias públicas encuestadas** manifiestan haberse sentido presionadas para dictaminar favorable o desfavorablemente durante algún proceso de licitación, regulación o contratación pública en general (SESEA, 2020).

### **Incapacidad para controlar el particularismo y la influencia indebida de grupos de interés (políticos, económicos, criminales)**

Las personas ciudadanas, que respondieron la ECA, identificaron algunas de las modalidades de gran corrupción, que perciben como las más relevantes y graves en la

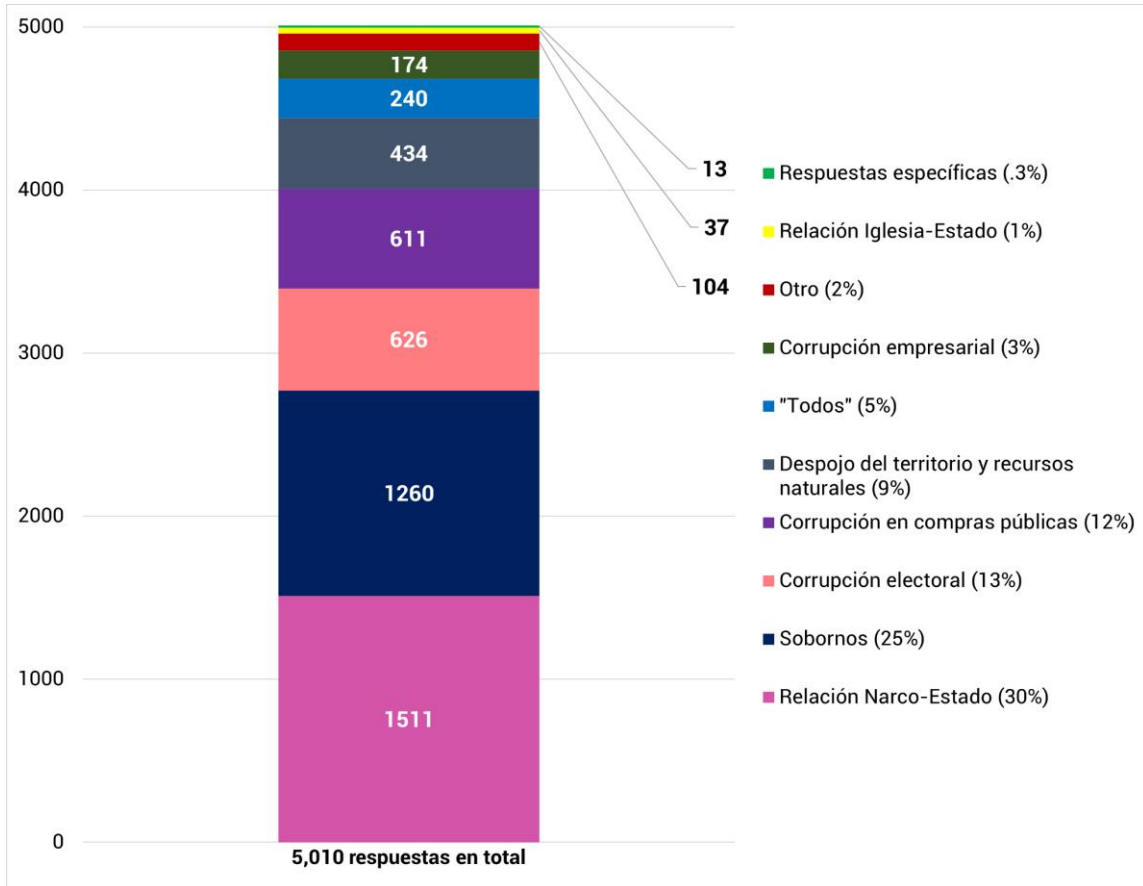
---

<sup>30</sup> Gestión Social y Cooperación, A.C. (2019). Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social 2019, disponible en: <http://ides2019.gesoc.org.mx/resultados-por-entidades>

<sup>31</sup> Instituto Mexicano de la Competitividad (2018). Índice Legal de Obra Pública para el 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/indices/indice-legal-de-obra-publica-2018/resultados/entidad/08-chihuahua>

entidad (ver Gráfica 6): Relación narcoestado (30%), Corrupción electoral (12%), Despojo del territorio y recursos naturales (9%) y Corrupción empresarial (3%).

**Gráfica 6.** Percepción ciudadana de los actos de corrupción más graves en la entidad.



Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción .

### Relación Narcoestado

Uno de los indicadores que reflejan mayor debilitamiento institucional y corrupción en el Estado, es el control o complicidad de los gobiernos con actores criminales. De acuerdo con la ECA, las personas encuestadas identifican a la relación narcoestado, como la modalidad de corrupción más grave, que emana de la complicidad de los gobiernos con actores criminales. De acuerdo con las entrevistas con Actores clave, esta modalidad de corrupción ha mermado el ejercicio de los derechos humanos en territorios específicos de la entidad, propiciando impunidad: “en específico [la relación narcoestado] es la razón de graves violaciones de derechos humanos y homicidios a personas defensoras del medio ambiente y del territorio” (entrevista con Actores clave). Esto permea en los sistemas de justicia cuando “quienes imparten justicia reciben represalias o intimidación de parte de

actores estatales o criminales que están ligados al narco, o lo son o tienen relación con el jefe que controla la plaza” (entrevista con Actores clave).

### **Corrupción empresarial**

La corrupción proveniente de particulares o *corrupción empresarial* es una de las prioridades de política pública para el SNA<sup>32</sup> ya que las relaciones entre empresas y gobiernos pueden afectar negativamente la integridad de las personas y de lo público. Esto sucede cuando se viola el principio de competitividad por el que se rige el mercado al favorecer a algún actor económico; cuando grupos empresariales buscan influir indebidamente en políticas públicas, normas y leyes para que estas sean favorables o menos adversas a actores particulares, o se involucran en temas político-electorales para favorecer a algún actor político; cuando se utiliza el poder público para desfavorecer a otros competidores. Otros riesgos de corrupción que pueden suceder en el ámbito de las contrataciones públicas<sup>33</sup> son la colusión, licitaciones dirigidas o favoritismo.

En particular, los sectores de obra pública y desarrollo urbano son de los más vulnerables ante esta modalidad de corrupción. Un estudio realizado, por la OCDE, a 17 países integrantes de la **Convención para Combatir el Cohecho**<sup>34</sup> ubica a este sector como el segundo en dónde ocurren más casos de sobornos (15% de los casos), sólo por debajo de las industrias extractivas (OECD, 2014). Por otra parte, la iniciativa *Partnering Against Corruption*, del Foro Económico Mundial, señala que este sector es estratégico en la lucha contra la corrupción (World Economic Forum, 2016). Por lo anterior, es de gran relevancia la prevención de corrupción en los sectores de obra pública y desarrollo urbano, en particular a través de la mitigación de riesgos en contrataciones públicas y el desarrollo de megaproyectos urbanos o de infraestructura.

De acuerdo con las encuestas realizadas, más de la mitad de las personas funcionarias públicas (ver Gráfica 7), afirman que las modalidades de corrupción más común son: sobornos a autoridades, desvío de recursos públicos, uso de influencias, contratos o

---

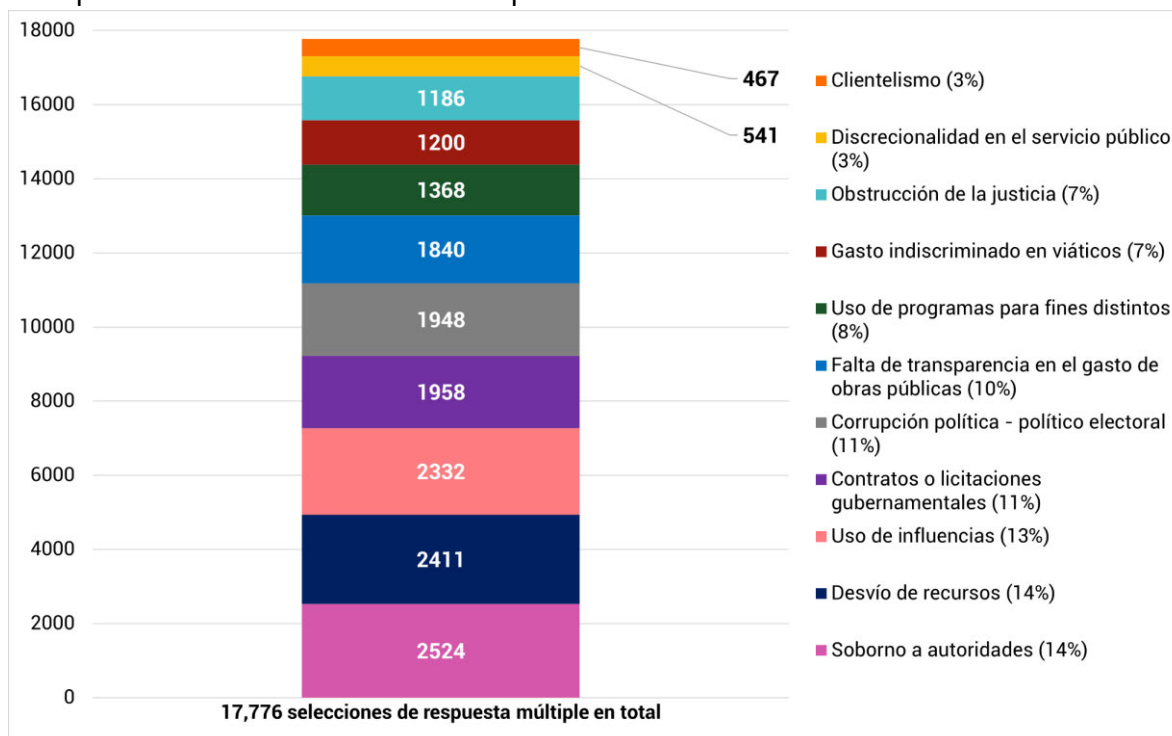
<sup>32</sup> Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). Política Nacional Anticorrupción, disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

<sup>33</sup> Instituto Mexicano de la Competitividad (2019). Mapeando la Corrupción, disponible en: <https://mapeandolacorrupcion.com/>

<sup>34</sup> OECD (1997). Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Disponible en [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

licitaciones arregladas, corrupción político-electoral y falta de transparencia en el gasto de obras públicas.

**Gráfica 7.** Percepción de personas funcionarias públicas sobre las modalidades de corrupción más comunes en los entes públicos.



Fuente: SESEA (2020), Encuesta a Personas Funcionarias Públicas Población 2.

Durante las Mesas de trabajo se identificaron riesgos de *gran corrupción* cuando: (1) ciertos grupos de interés participan o influyen en actos de corrupción en conjunto con gobierno, (2) no se garantiza la autonomía técnica, presupuestal y de gestión de las instancias que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) y, (3) cuando no se instala y dota de suficiencia presupuestal y capacidades técnicas a los Órganos Internos de Control (OIC).

### Falta de autonomía de instancias encargadas del combate a la corrupción

Para que el SEA funcione eficazmente debemos garantizar la autonomía, de criterio e independencia de operación, de todas las instancias que lo integran. Actualmente se perciben como factores que limitan la autonomía de los entes: a) cuando se define de manera discrecional cuales procesos de investigación y sanción de casos de corrupción continúan y cuáles no (Entrevista con Actores clave); b) riesgo de insuficiencia presupuestal

del SEA (Entrevista con Actores clave) y, c) entes que integran el SEA no están dotados de la autonomía y capacidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

### **Falta de autonomía de los OIC**

Como órganos fundamentales para prevenir, detectar, investigar y sancionar faltas administrativas, los **Órganos Internos de Control (OIC)** están facultados para recibir quejas y denuncias, investigar faltas administrativas graves y no graves, sancionar faltas no graves y presentar posibles faltas graves y delitos por hechos de corrupción a las autoridades substanciadoras. Así mismo, los OIC están encargados de asegurar que todos los procesos y procedimientos que realizan los entes públicos estatales y municipales estén apegados a la legalidad. En caso de no ser así, tienen la facultad para presentar investigaciones por faltas administrativas graves o presuntos delitos por hechos de corrupción a las autoridades correspondientes.

Los OIC deben tener la autonomía y seguridad suficiente para prevenir y detectar irregularidades en los procedimientos administrativos, ya que constituyen una herramienta importante de prevención, de corrupción, a gran escala. Sin embargo, se observa que los procesos para su instalación, operación y correcto funcionamiento son muy lentos; dando la impresión de que no se ha visualizado la importancia que estas figuras tienen dentro del SEA.

A la fecha, se detecta en la mayoría de los municipios del estado la falta de instalación de estos órganos, su funcionamiento limitado o la necesidad de armonización a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) en su normativa interna. Esto impide que se integre un sistema de control interno efectivo en nuestra entidad y disminuye significativamente las capacidades institucionales para prevenir, detectar e investigar faltas administrativas graves, no graves y actos de corrupción.

### **Impunidad ante responsabilidades administrativas y actos de corrupción**

La existencia de sistemas eficaces de control administrativo, así como de sistemas de procuración e impartición de justicia son condiciones fundamentales para que los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción sean efectivos. La débil aplicación de estos mecanismos genera incentivos para que diversos actores participen en hechos de corrupción debido a que las bajas posibilidades de ser detectados, investigados y sancionados.



## Eje 2

# Buen Gobierno

Entendemos la ausencia de un buen gobierno, en términos de combate a la corrupción, como (1) incapacidad de detectar, prevenir y sancionar la corrupción; entendido como la falta de capacidades instaladas de detección, investigación, substanciación y resolución de posibles responsabilidades administrativas y hechos de corrupción los cuales pueden derivar sanciones de tipo administrativa, penal o fiscal. También, como (2) la ausencia de esquemas efectivos de rendición de cuentas, (3) falta de políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva, (4) falta de coordinación interinstitucional efectiva y de políticas integrales de prevención de la corrupción, así como (5) políticas de mejora regulatoria inexistentes o ineficientes.

<p><b>EJE</b></p> <p><b>Buen Gobierno</b></p>	<p><b>Problemática:</b></p> <p>Incapacidad del gobierno para detectar, prevenir y sancionar actos de corrupción.</p> <p>Falta de efectividad en rendición de cuentas, transparencia, gobierno abierto, coordinación interinstitucional, políticas preventivas anticorrupción y mejora regulatoria.</p>
---	--

Mediante la implementación de los instrumentos de diagnóstico de la PEA, en este eje se identificaron las principales causas del problema público:

- I. Falta de capacidades instaladas y coordinación interinstitucional para el combate a la corrupción,
- II. Falta de capacidades instaladas y coordinación interinstitucional para la detección, investigación, prevención y sanción de posibles actos de corrupción,
- III. Falta de instalación y fortalecimiento de capacidades para los Órganos Internos de Control, estatales y municipales,
- IV. Falta de aplicación de sanciones efectivas,
- V. Falta de mecanismos de rendición de cuentas,
- VI. Servicio público inadecuado: Designaciones públicas con conflicto de interés o no idóneas; Falta de legislación en materia de servicio profesional de carrera,
- VII. Ausencia de Gobierno Abierto: Falta de participación ciudadana deliberativa para la toma de decisiones públicas; Falta de transparencia enfocada al

combate a la corrupción; Falta de contrataciones públicas abiertas con participación ciudadana y sin riesgos de corrupción,  
VIII. Mejora regulatoria ineficiente

A partir de este enfoque y diagnóstico, emergen las acciones de política pública que abordan áreas de oportunidad en términos de mejora de capacidades institucionales, coordinación interinstitucional y otras que no implican el tratamiento de la captura de instituciones públicas o la falta de autonomía en los entes públicos que componen el SEA.

Falta de capacidades instaladas para la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción

En su último informe, la Comisión Ejecutiva (2019) identificó importantes áreas de oportunidad en relación con las capacidades instaladas de los entes que integran el SEA respecto a los siguientes ámbitos:

- Detección de posibles actos de corrupción;
- Investigación de posibles actos de corrupción;
- Substanciación de procedimientos administrativos por faltas administrativas y hechos de corrupción, y finalmente, resolución de posibles actos de corrupción los cuales pueden terminar en una sanción de tipo administrativa, penal o fiscal.

Profundizando en estas áreas de oportunidad, las personas (expertas, funcionarias y jurados ciudadanos) integrantes de la Mesa de trabajo en este eje, identificaron las siguientes problemáticas que merman las capacidades de prevención, detección, investigación y sanción del SEA:

1. Falta de instalación de los OICs para la totalidad de los entes públicos;
2. Falta de coordinación entre los entes que pertenecen al Sistema de Fiscalización, cómo las Sindicaturas y la Auditoría Superior del Estado;
3. Falta de materialización de investigaciones por denuncias administrativas o penales cómo resultado de la detección de posibles faltas administrativas o de hechos de corrupción por parte de la Auditoría Superior del Estado;
4. Falta de un sistema de transparencia enfocado al combate a la corrupción, que priorice el acceso a información pública y de interés público que permita, a las personas ciudadanas y a las autoridades investigadoras, detectar riesgos de corrupción y realizar contraloría social (vigilancia ciudadana del uso de los recursos públicos);

5. Falta de marcos normativos actualizados que permitan a las autoridades investigadoras llevar a cabo los procesos de investigación con certidumbre jurídica;
6. Falta de instalación de figuras importantes en labores preventivas y de detección de posibles actos de corrupción como lo son: Titulares de Unidades de Transparencia, Comités de Transparencia, Comités de Adquisiciones, Comités de Obras Públicas y Comités de Administración de Documentos y Archivos.

También se detectó que **48% de las personas servidoras públicas** encuestadas considera que no es fácil iniciar una investigación o recomendación en materia de corrupción. En las respuestas en formato libre, respecto a qué dificulta iniciar una investigación o recomendación en la materia, las personas funcionarias públicas mencionan cómo factores relevantes (SESEA, 2020):

- “la falta de difusión del proceso”
- “bloqueo de las mismas autoridades”
- “falta de confianza en las instituciones encargadas de la investigación”
- “la falta de mecanismos sencillos para una denuncia anónima”

Adicionalmente, se identificó que existe un amplio desconocimiento por parte de las personas funcionarias públicas respecto a los ordenamientos jurídicos<sup>35</sup> que regulan la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción (SESEA, 2020).

---

<sup>35</sup> Listado de ordenamientos jurídicos que inciden en la prevención, detección, investigación, disuasión y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, disponibles en:

Ley Estatal de Mejora Regulatoria.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1518.pdf>

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm>

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1344.pdf>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1175.pdf>

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1420.pdf>

Ley De Obras Públicas Y Servicios Relacionados Del Estado De Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1436.pdf>

Código Penal del Estado de Chihuahua. <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/64.pdf>

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1513.pdf>

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1519.pdf>

Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/80.pdf>

Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/19.pdf>

### **Falta de instalación y capacidades de los OIC**

Una de las principales áreas de oportunidad del sistema de detección e investigación de posibles faltas administrativas y actos de corrupción, es la falta de armonización de la normativa interna y leyes orgánicas de diversos entes de los poderes públicos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluyendo la obligación de instalar adecuadamente sus OIC. Como lo afirma una de las personas entrevistadas de manera anónima, un área de oportunidad importante es que debemos “terminar de integrar el Sistema (Estatal Anticorrupción), porque los Órganos Internos de Control no existen todavía. Y hace falta difundir entre la ciudadanía la existencia de estos mecanismos y sus funciones de escrutinio” (Entrevista con Actores clave).

### **Falta de mecanismos de rendición de cuentas efectivos**

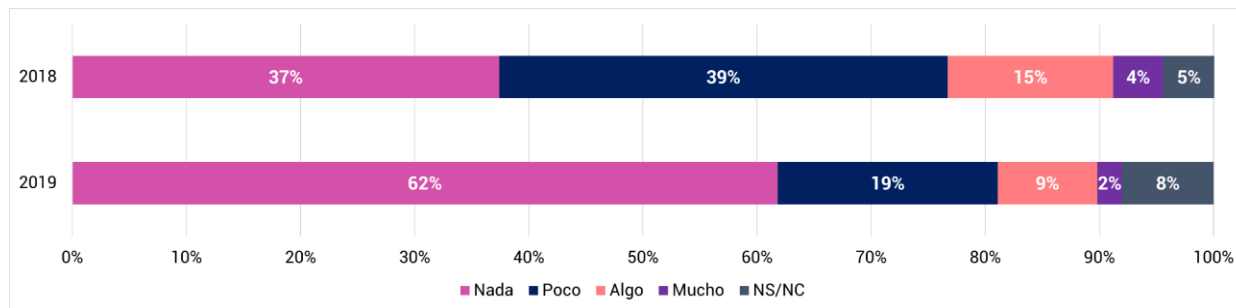
La inexistencia o ineficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas es una de las causas del problema público de la corrupción, identificadas por las personas (expertas, funcionarias y jurados ciudadanos) integrantes de la Mesa de trabajo de Buen gobierno. Entendemos la rendición de cuentas como la obligación de todos los entes públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia. La rendición de cuentas es “el requerimiento para que los entes públicos den cuenta y respondan frente a las personas ciudadanas sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (McLean 1996: 225). Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual de los informes de gobierno sobre la administración pública y la comparecencia de miembros del Poder Ejecutivo estatal ante el Poder Legislativo; la presentación y aprobación anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; la revisión de las cuentas públicas; el juicio político y la declaración de procedencia y, finalmente, las declaraciones patrimoniales y de intereses de las personas funcionarias públicas.

Al respecto, la organización Plan Estratégico de Juárez, A.C. identificó que hubo un incremento de 38% a 62%, del 2018 al 2019, en la percepción de que el Gobierno del Estado de Chihuahua no rinde cuentas a la ciudadanía<sup>36</sup> (ver Gráfica 8).

**Gráfica 8:** Percepción de rendición de cuentas del Gobierno del Estado de Chihuahua.

---

<sup>36</sup> Plan Estratégico de Juárez, A.C. (2020). Informe “Percepción de Instituciones y Gobierno”. Disponible en: <https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2020/03/Instituciones.pdf>



Fuente: Plan Estratégico de Juárez (2020), Percepción de Instituciones y Gobierno.

Más aún, resulta ilustrativo el hallazgo correspondiente al municipio de Cd. Juárez en 2020, donde el 58.5% de las personas encuestadas considera que el Gobierno Municipal no rinde nada de cuentas a la ciudadanía (PEJ, 2020).

### Servicio Público Inadecuado

**Designaciones Públicas:** Una de las causas identificadas, del problema público, es la falta de fortalecimiento a los procesos de designaciones públicas en Chihuahua. El objetivo, de fortalecer los procesos de designaciones públicas, es combatir la corrupción e impunidad, disminuir los riesgos de nepotismo, conflictos de interés o ausencia de idoneidad y promover la transparencia y gobierno abierto. En México, la mayoría de las designaciones públicas se deciden por autoridades políticas, en procesos cerrados, sin información pública, a partir de la repartición de cuotas entre los partidos políticos y el predominio de intereses particulares. Esta forma de realizar los procesos de designación no garantiza una evaluación técnica (idoneidad) de las personas elegidas como funcionarias públicas, con base en perfiles especializados e independientes para ocupar los cargos; debilita a las instituciones al no dotarlas de legitimidad de origen; y genera desconfianza por parte de la ciudadanía hacia su desempeño y la toma de decisiones (Observatorio Designaciones Públicas, 2019).

**Servicio Profesional de Carrera:** A nivel federal existe la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, la cual en su artículo 2, menciona la obligación de “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito e impulsar el desarrollo de la función pública”. También, establece que sus principios son: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. El Gobierno Federal cuenta también con una plataforma digital<sup>37</sup> en la que se concursan las diferentes vacantes y en la que se puede observar el proceso de contratación a través de la aplicación de exámenes de conocimiento.

<sup>37</sup> Se hace referencia a la plataforma: [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx)

En el estado de Chihuahua no contamos con una Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública. La falta de un marco normativo sólido y políticas públicas que regulen el acceso al Servicio Público, con un enfoque anticorrupción, es una de las causas del problema público identificado por las personas integrantes de la Mesa de trabajo Buen gobierno. Particularmente relacionado con la ocupación de puestos estratégicos dentro de la Administración Pública cómo pueden ser aquellos relacionados al combate a la corrupción, seguridad, salud y compras públicas.

Aunque la LGRA determina obligaciones y sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran los servidores públicos ésta no es clara en cuanto a los tiempos en los que habrán de establecerse las sanciones correspondientes. Por ejemplo, en su artículo 59 menciona la falta administrativa de “contratación indebida”, pese a eso existe todavía una gran opacidad en torno a los procesos de selección de quienes fungen como funcionarias públicas en los entes públicos.

**Al respecto, 60% de las personas funcionarias públicas encuestadas en los entes públicos de Chihuahua considera que es necesario que existan procesos de selección abierta.** Esto deja ver que, en su mayoría, las personas funcionarias públicas están a favor de institucionalizar mecanismos de selección abierta que promuevan la integridad, competencia e idoneidad en el Servicio Público. Finalmente, existe la necesidad de profesionalizar y generar áreas especializadas para el combate a la corrupción en espacios tan importantes como la impartición de justicia. Una persona entrevistada, de manera anónima, asegura que “no existe especialización de jueces y juezas en temas de corrupción y eso es grave. Es un defecto de la operación del Sistema porque cada materia requiere un enfoque especializado” (Entrevistas con Actores clave).

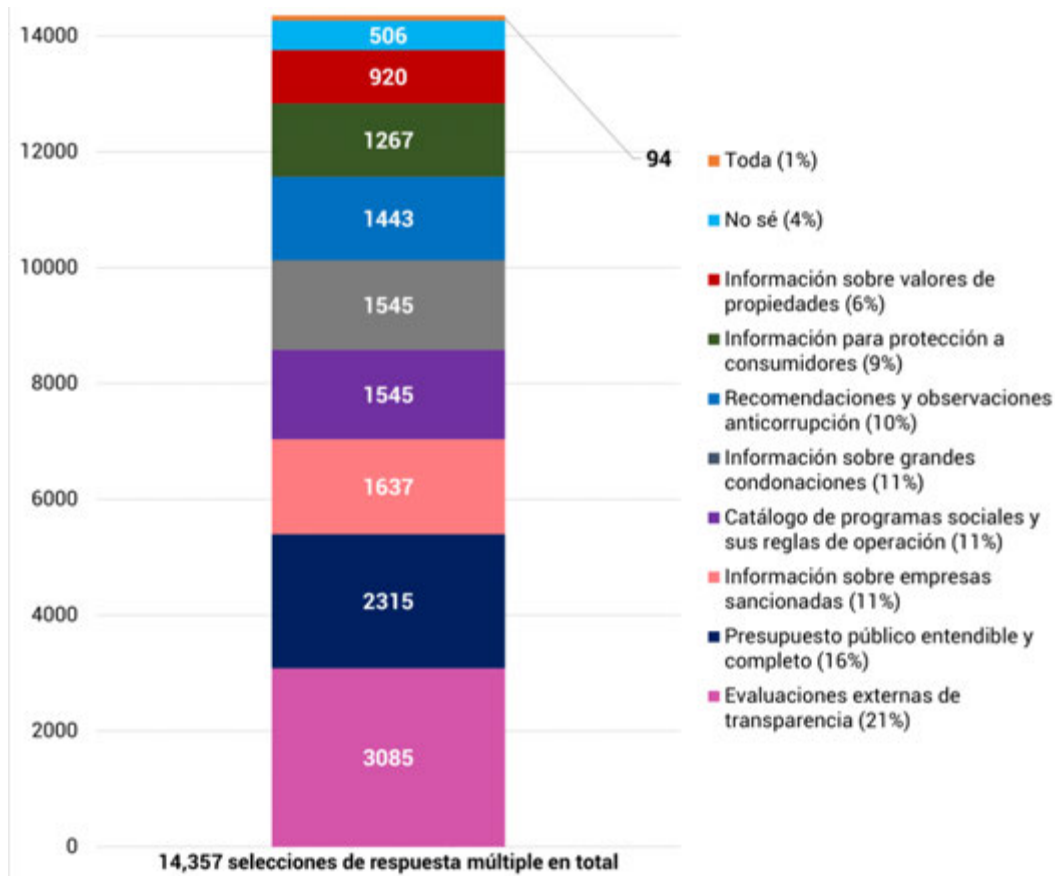
### **Ausencia de Gobierno Abierto**

La ausencia de apertura gubernamental es una de las causas de corrupción generalizada en nuestro país. A pesar de que México fue uno de los primeros países en adherirse a la Declaración y Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), a cuatro años de su incorporación, los avances en la materia a nivel nacional y local son frágiles e inconsistentes. Por otro lado, en el ranking de Gobierno Abierto elaborado por la organización World Justice Project (WJP)<sup>38</sup> en 2019, México se colocó en el lugar 35 de 126 países a nivel global y en el lugar 7 de 30 países en Latinoamérica.

**Gráfica 9:** Información considerada esencial para el combate a la corrupción.

---

<sup>38</sup> World Justice Project (2019). Boletín de prensa “México ocupa la posición 99 de 126 países y mantiene la misma calificación (0.45) que el año pasado, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho 2019” [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Mexico%20%28Spanish%29\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Mexico%20%28Spanish%29_0.pdf)



Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción .

Al respecto, las personas integrantes de la Mesa de trabajo, identificaron como causa principal del problema público: la falta de un sistema de transparencia que, además de garantizar el derecho al acceso a la información pública, permita a las personas y sociedad civil vigilar el uso de los recursos públicos y detectar posibles riesgos de corrupción. En contraste, la ECA permitió identificar la información que las personas ciudadanas encuestadas consideran esencial sea pública para poder combatir la corrupción (ver Gráfica 9).

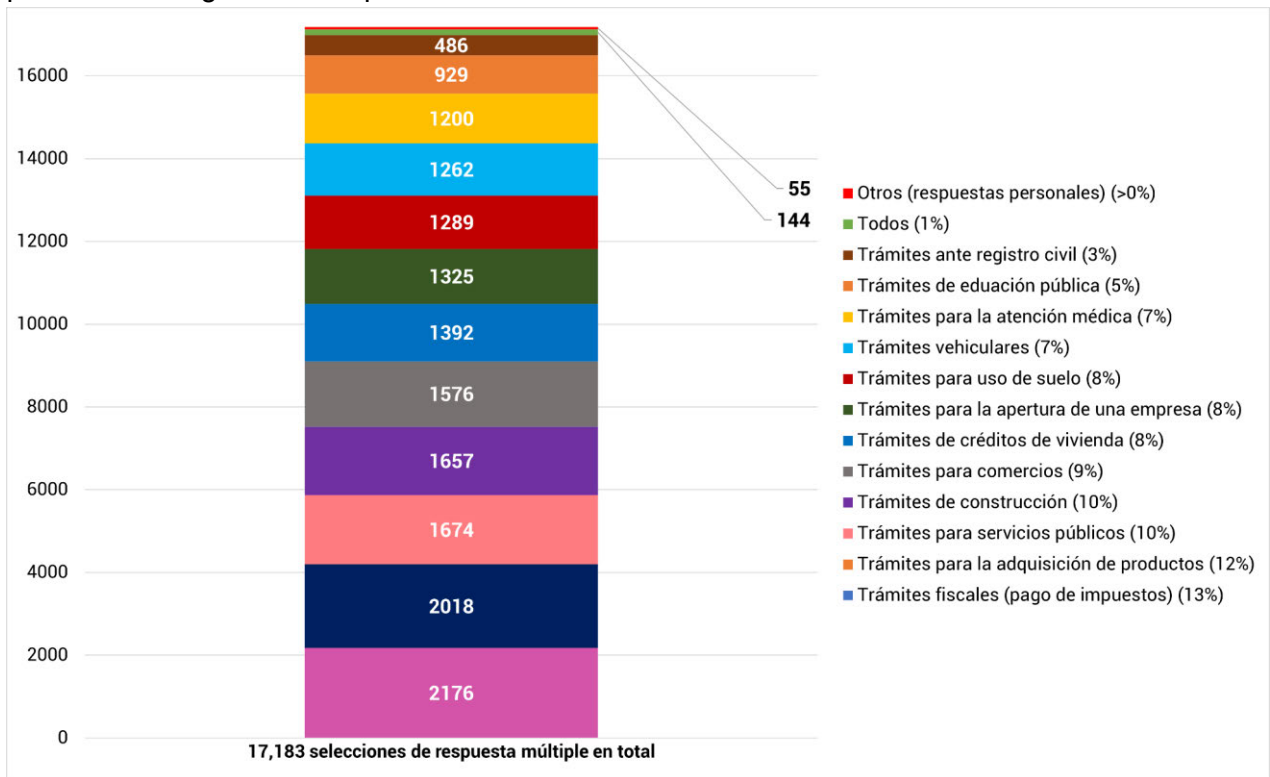
Adicionalmente, se identificó como causa del problema público la falta de contrataciones públicas abiertas, con participación ciudadana y sin riesgos de corrupción, porque “las leyes y reglamentos en materia de contrataciones y obras públicas en el estado de Chihuahua facilitan la existencia de riesgos de corrupción en contrataciones públicas: promueven el uso de procedimientos ajenos a la licitación pública que no contemplan mecanismos de participación y vigilancia ciudadana, donde los entes públicos son tendientes a realizar un mal uso de las excepciones a la licitación pública” (Entrevista con Actores clave). Finalmente, la Mesa de trabajo también definió, como causa del problema público, la falta de capacitación y sensibilización de las personas funcionarias públicas sobre los

mecanismos para garantizar el derecho al acceso a la información pública, derecho a la participación ciudadana y la falta de uso de tecnologías para acceder a la información pública en tiempo real.

### Mejora regulatoria ineficiente

La falta de una política de mejora regulatoria eficiente y con un enfoque anticorrupción fue una de las causas al problema público identificadas por la Mesa de trabajo. La mejora regulatoria es una política pública que consiste en la generación de normas claras, trámites y servicios simplificados. Así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto<sup>39</sup>.

**Gráfica 10:** Trámites y/o servicios que se considera requieren normas más claras y simples para evitar riesgos de corrupción.



Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción.

<sup>39</sup> Comisión Nacional de Mejora Regulatoria del Gobierno de México (2020). Acciones y Programas de Mejora Regulatoria. Disponible en: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/que-es-la-mejora-regulatoria>



## Eje 3

# Participación y Vigilancia Ciudadana

*“En el Estado se reconoce el derecho humano a la participación ciudadana, entendida como la capacidad de las personas para intervenir en las decisiones de la administración pública, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades”*

- Artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua.

A pesar de que, en comparación con otras entidades, el Estado de Chihuahua cuenta con una ley avanzada en materia de participación ciudadana, pues reconoce la participación ciudadana como un derecho humano de las personas habitantes de Chihuahua, sin embargo, la Mesa de trabajo de la PEA, encontró relevante y vigente la problemática de **falta de participación y vigilancia ciudadana** e identificó algunas de las causas relacionadas al problema público de la corrupción en la entidad.

**Entendemos la “vigilancia ciudadana” cómo el derecho que tenemos todas las personas de vigilar el actuar de las instituciones y el uso de los recursos públicos, así como los mecanismos de participación ciudadana con los que contamos las personas para ejercitar este derecho.**

La vigilancia ciudadana puede implicar la apertura de espacios de contraloría social, participación en procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado. Esta parte del diagnóstico se centra en analizar en qué medida la normativa, políticas de participación de los entes públicos y la implementación de los mecanismos de participación ciudadana estipulados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, permiten que las personas habitantes puedan vigilar el uso de los recursos públicos, así también detectar y prevenir posibles actos de corrupción.

Mediante la implementación de los instrumentos, de diagnóstico de la PEA, en este eje se identificaron 5 de las principales causas del problema público de corrupción en nuestra entidad:

- I. Obstrucción deliberada de la participación y vigilancia ciudadana;
- II. Falta de protección y garantías del derecho a la participación ciudadana;
- III. Simulación de la participación ciudadana: Falta de participación de los entes públicos a la participación y vigilancia ciudadana; Falta de apertura en la toma de decisiones e información pública en los comités de transparencia, adquisiciones y obra pública; Falta de implementación, promoción y difusión de mecanismos de participación ciudadana; Falta de transparencia y difusión en tiempo real de decisiones tomadas en Cabildos y Comités, así como la falta de difusión y desconocimiento de las personas integrantes de regidurías y comités; Falta de comunicación social para la participación y vigilancia ciudadana.

<p><b>Eje 3 -</b></p> <p><b>Participación y Vigilancia Ciudadana</b></p>	<p style="color: red; text-align: center;"><b>Problemática:</b></p> <p>Obstrucción deliberada, simulación y falta de garantías al derecho a la participación y vigilancia ciudadana en el uso de los recursos públicos.</p> <p>Ineficiencia en la reglamentación e implementación de los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.</p>
--	--

### **Obstrucción deliberada de la participación y vigilancia ciudadana**

“Nos preguntan ¿por qué no hay vigilancia y participación ciudadana que prevenga la corrupción? puedo ver en lo municipal una obstrucción deliberada a la participación, a pesar que hace dos años tenemos la Ley de Participación Ciudadana que nos permite participar, sin embargo las autoridades, los gobiernos municipales, siguen obstruyendo deliberadamente la participación en los presupuestos participativos, en Cabildo, en la discusión del presupuesto de egresos cada año, en comités de adquisiciones y obra pública; en el último ejercicio el Ayuntamiento [Juárez] se negó la participación de las personas, por otro lado, en los espacios que ‘ya están abiertos’ hay una apertura simulada” (Mesa de trabajo de Participación y vigilancia).

La **obstrucción deliberada de la participación y vigilancia ciudadana** es la primera causa del problema público de corrupción identificada por las personas integrantes de la Mesa de trabajo de Participación y Vigilancia Ciudadana. Esta causa del problema público implica la apertura restringida, simulada o limitada de los espacios de toma de decisiones públicas e implementación de los mecanismos y obligaciones estatales estipuladas en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua.

En su último informe<sup>40</sup>, Plan Estratégico de Juárez identifica la obstrucción deliberada del acceso a la información pública y participación ciudadana en los Cabildos de los Ayuntamientos Municipales y sus comisiones, al restringirse y evitar el acceso y participación ciudadana en sesiones relacionadas a “asuntos ‘*especiales y urgentes*’, donde el público desconoce el tema previo a la sesión y donde se impide la participación ciudadana”.

Otra modalidad identificada de **obstrucción deliberada** a la participación y vigilancia ciudadana identificada es la tendencia a la sobre-regulación de los mecanismos de participación ciudadana, al igual que la imposición de requisitos excesivos y restricciones al derecho y principios establecidos en la Ley de Participación Ciudadana, en los reglamentos y lineamientos a nivel estatal y municipal del Poder Ejecutivo.

“¿Dónde está el trabajo en favor de la ciudadanía a la hora de acotar estas figuras de participación ciudadana en los reglamentos? (...) Que te pidan mínimo cinco años de residencia para poder revisar los recursos públicos de tu ciudad, cuando a los regidores que son personas que se les paga más de 80 mil pesos se les pide solamente seis meses de residencia, creo que eso es totalmente anulatorio de los Derechos Humanos(...)” (Mesa de trabajo de Participación y Vigilancia Ciudadana)

La Mesa de trabajo señala que estas restricciones suelen establecerse después de la implementación de mecanismos de participación donde la ciudadanía exhibe, como resultado de la vigilancia ciudadana, riesgos de corrupción en el actuar o uso de los recursos públicos de los entes públicos. Un ejemplo es la reciente reforma al Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Chihuahua que restringe el número de personas que pueden ejercer contraloría social, misma que fue aprobada de manera rápida y en condiciones de restricción de la participación ciudadana<sup>41</sup>.

### **Falta de protección y garantías del derecho a la participación ciudadana**

Las personas integrantes de la Mesa de trabajo, identificaron la falta de sanciones a entes y/o personas servidoras públicas por actos de incumplimiento, simulación, obstrucción o captura de la participación ciudadana en nuestra entidad como una causa importante del problema público. Al respecto, existe un área de oportunidad importante en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, ya que no establece sanciones o infracciones, administrativas o penales, que deriven del incumplimiento o perjuicio de las disposiciones previstas en esta Ley.

---

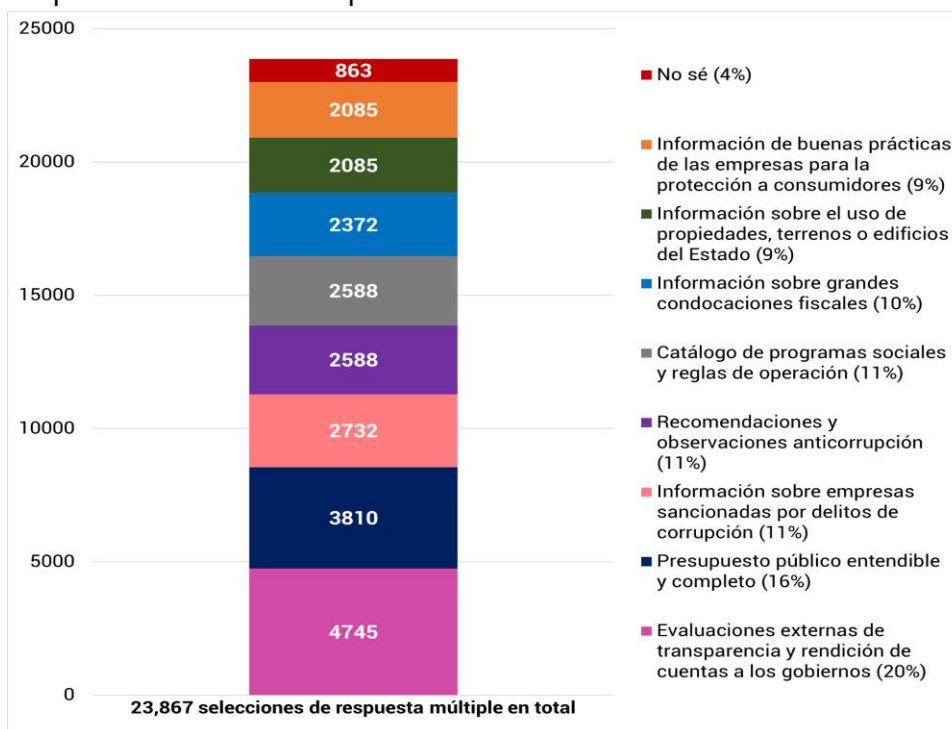
<sup>40</sup> Plan Estratégico de Juárez, A.C. (2020). Informe de Retos y Obstáculos para el Acceso a la Información Pública del “Ciclo de foros Corrupción en Juárez. Edición 2020”. Disponible en <https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2020/10/Retos-y-obstaculos-informacion-publica.pdf>

<sup>41</sup> Ortiz (2020). “Sindicatura se pronuncia en contra de reducir la participación a 10 contralores sociales”. Disponible en: <https://elpuntero.com.mx/inicio/2020/08/25/sindicatura-se-pronuncia-en-contra-de-reducir-la-participacion-a-10-contralores-sociales/>

Por otro lado, también se identificaron como causas de la falta de participación y vigilancia plena, la falta de transparencia proactiva y falta de garantía de acceso a la información pública. Esto deriva del incumplimiento de los entes públicos de sus obligaciones en materia de transparencia, para que las personas puedan participar y vigilar; “si bien es cierto que existe información pública por oficio o de acuerdo a lo que le toca a cada institución, existe una deficiente transparencia proactiva, esto hace que la información que se brinda al ciudadano para realizar vigilancia se quede corta para detectar posibles actos de corrupción o incluso se brinda información técnica que no es clara o precisa” (Mesa de trabajo de Participación y vigilancia).

A través de la ECA, se identificó información pública que las personas ciudadanas de Chihuahua consideran esencial (ver Gráfica 11) para combatir la corrupción, como las “evaluaciones externas”, los “presupuestos públicos de manera que sean entendibles y estén completos”, la “información sobre empresas y particulares sancionados por actos de corrupción” e “información sobre grandes condonaciones fiscales”. En contraste, la información pública que las personas servidoras consideran esencial para que la ciudadanía pueda participar y vigilar es la siguiente: evaluaciones externas y mecanismos de rendición de cuentas (66%) y la publicación del Presupuesto Público entendible y completo (53%).

**Gráfica 11:** Información pública esencial para el combate a la corrupción - respuesta de la Encuesta a personas funcionarias públicas 1.



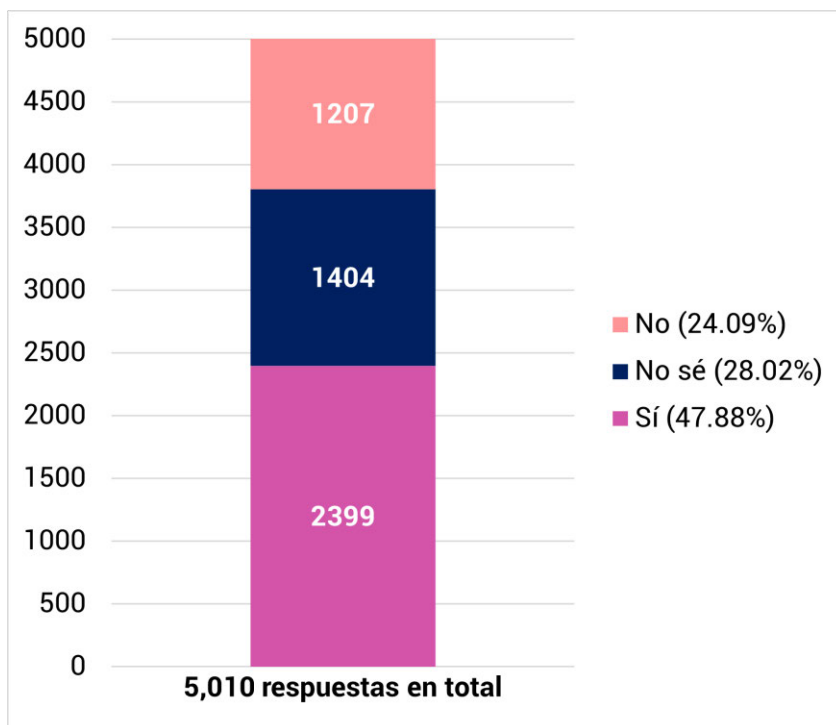
Fuente: SESEA (2020), Encuesta a Funcionarios Públicos Población 1.

### Simulación de la participación y vigilancia ciudadana

La Mesa de trabajo estableció que la simulación de la participación y vigilancia ciudadana es una causa del problema público de corrupción en nuestra entidad: “podemos percibir un desánimo social a participar, considero que esto es resultado de la simulación de la participación ciudadana a la que hemos estado expuestas, la consecuencia es que la ciudadanía no ejerce un contrapeso y se encuentra en desencanto ante la vigilancia (del actuar de los gobiernos)” (Mesa de trabajo de Participación y vigilancia).

De acuerdo con la información recabada a través de la ECA se identificó que 48% de las personas ciudadanas considera que la simulación de la participación ciudadana debe ser tratada como un acto de corrupción.

**Gráfica 12:** Percepción de simulación de participación ciudadana como un acto de corrupción.



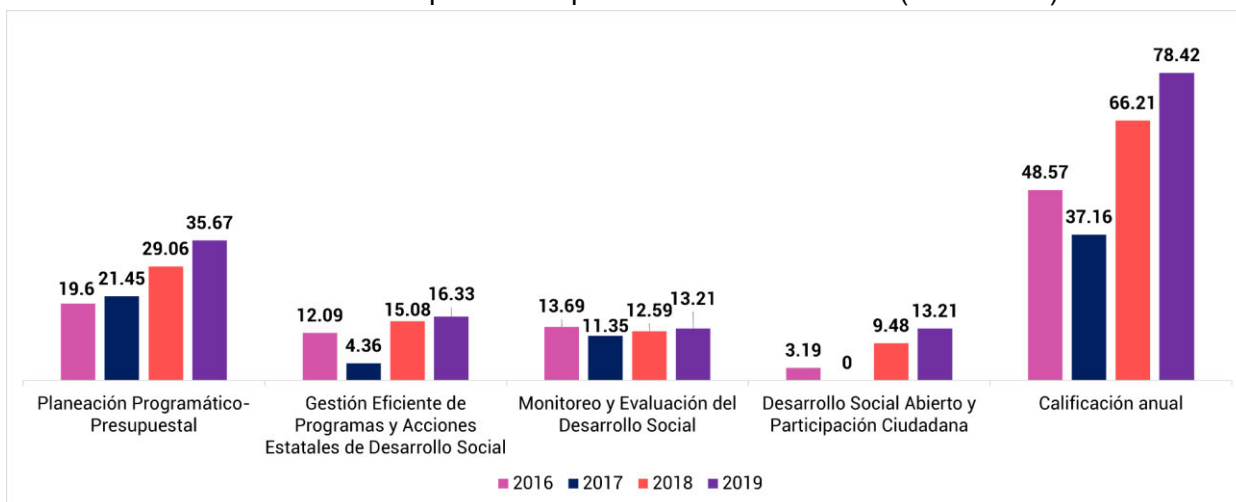
Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción .

### Falta de apertura a la participación y vigilancia ciudadana

En relación con los programas sociales, uno de los elementos a evaluar en el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) medido anualmente por la organización GESOC A.C., es la cantidad y calidad de instrumentos de participación ciudadana

incorporados al diseño, implementación y evaluación de los programas sociales de los gobiernos estatales.

**Gráfica 13:** Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (2016-2019).



Fuente: GESOC (2020), IDES (2016-2019).

Los elementos relacionados a la apertura **a la participación y vigilancia ciudadana de los programas sociales** obtiene anualmente el peor puntaje, y es en el que peor califica el Poder Ejecutivo Estatal.

Por otro lado, la Mesa de trabajo de Participación y vigilancia ciudadana identificó como causa del problema público a la falta de apertura de los Comités de Transparencia, Adquisiciones y Obras públicas que operan en la totalidad de los entes públicos, existe opacidad y obstrucción a la participación y vigilancia ciudadana en la toma de decisiones, así como una falta de información pública relacionada a la constitución, documentación y toma de decisiones públicas realizadas dentro de estos comités que atraviesan ámbitos de la función pública susceptibles a riesgos de corrupción.

De acuerdo a la Encuesta a personas servidoras públicas, 48% de las personas servidoras públicas integrantes del SEA considera que el procedimiento a través del cual se realizan contratos públicos con proveedores de bienes y servicios no es suficientemente transparente. Esta información denota la importancia de fortalecer las políticas de transparencia y gobierno abierto en los procesos de contratación pública de la totalidad de los entes públicos, fideicomisos, órganos autónomos y respecto a la toma de decisiones públicas en los Comités de Transparencia, Adquisiciones y de Obra Pública.

Así mismo, se ha observado la ineficacia de los mecanismos existentes de vigilancia y participación ciudadana en los procesos de contrataciones públicas, particularmente en la

reglamentación e implementación de la figura de **Testigos Sociales**<sup>42</sup>. Un ejemplo que puede ilustrar, es la limitante que tienen las personas testigos sociales para participar en procedimientos de contratación por adjudicación directa o invitación a cuando menos tres proveedores. A pesar que, a nivel reglamentario, se dispone que cuando un procedimiento de contratación por licitación pública se declare desierto, las personas testigos sociales continuarán participando en los subsecuentes procedimientos (entiéndase a través de un procedimiento de adjudicación directa o invitación). A la fecha del presente análisis, no se cuentan con registros sobre la participación de personas testigos sociales en procedimientos de adjudicaciones directas o invitaciones restringidas, y los reglamentos en la materia, a nivel municipal y estatal, no establecen el proceder en este tipo de situaciones.

Por otro lado, se carece de los lineamientos o procedimientos necesarios para que los entes públicos que realizan contrataciones públicas, fomenten la participación y vigilancia ciudadana de las mismas y por lo tanto se adapten institucionalmente para garantizar el acceso de las personas a este derecho en dimensiones de horarios, movilidad, entre otras políticas de inclusión que deben implementarse derivadas de las diferentes situaciones socio-económicas de las personas habitantes de Chihuahua.

### **Falta de implementación, promoción y difusión de mecanismos de participación ciudadana.**

Si bien, la participación ciudadana es un derecho humano reconocido en la Constitución Política del Estado de Chihuahua, existen muy pocas iniciativas originadas desde los entes públicos para activar los mecanismos de participación expresados en la LPC. Las personas servidoras públicas encuestadas identifican muy pocas iniciativas desde los entes públicos a los que pertenecen para promover la participación y vigilancia ciudadana. Entre las iniciativas más conocidas se encuentran: (1) buzón de quejas, (2) comités ciudadanos, y (3) mecanismos de denuncia vía internet (SESEA, 2020).

A pesar del desconocimiento de los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana, es notable que el 88% de las personas funcionarias públicas encuestadas considera importante adecuar las prácticas institucionales para que las personas puedan participar (SESEA, 2020). De manera paralela, los resultados de la ECA reflejan que, aproximadamente 4 de cada 10 personas ciudadanas desconocen sobre los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana establecidos en la LPC.

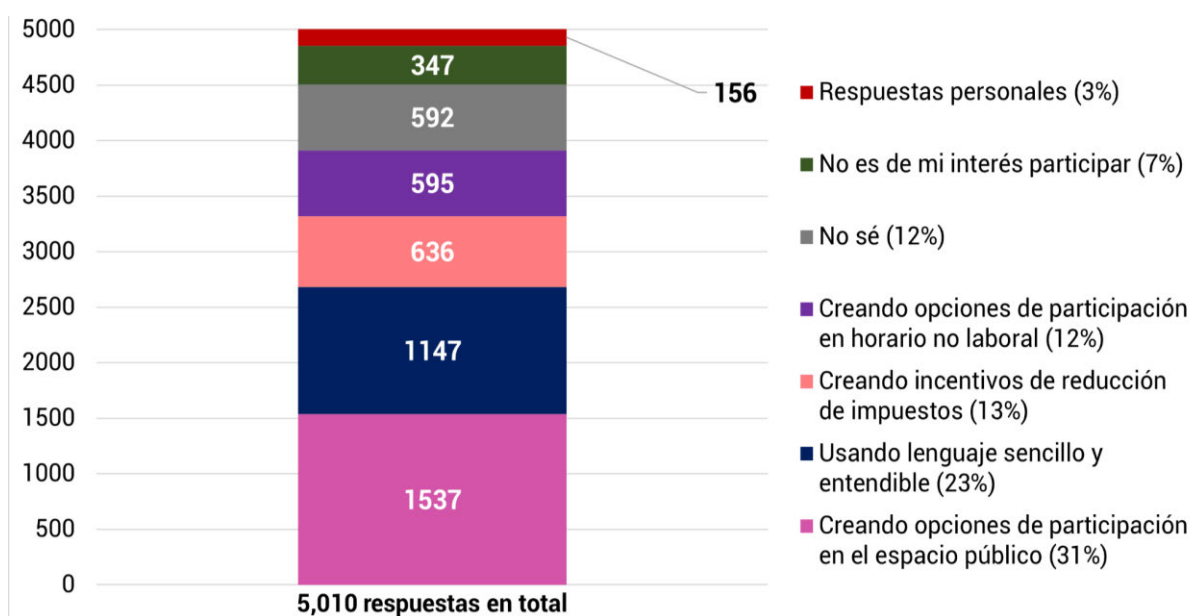
---

<sup>42</sup> Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México (2020). Informe “Evolución y Retos de la Figura de Testigo Social”. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion\\_y\\_Retos\\_de\\_la\\_figura\\_del\\_testigo\\_social\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social_.pdf)

Estos hallazgos evidencian la importancia de generar políticas de implementación, promoción y difusión de los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana desde las instituciones públicas.

En relación con la promoción de políticas y estrategias públicas que busquen asegurar la participación ciudadana en el combate a la corrupción, la ECA (Gráfica 12) nos permitió identificar que el 30% de las personas ciudadanas consideran que la “creación de opciones de participación en el espacio público” es la principal manera en que se puede garantizar el involucramiento de las personas en el combate a la corrupción, seguido de “uso de lenguaje sencillo y entendible” (con 23%) y la generación de “incentivos a la participación, cómo reducción de impuestos” (con 13%).

**Gráfica 12:** Políticas que permitan asegurar la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

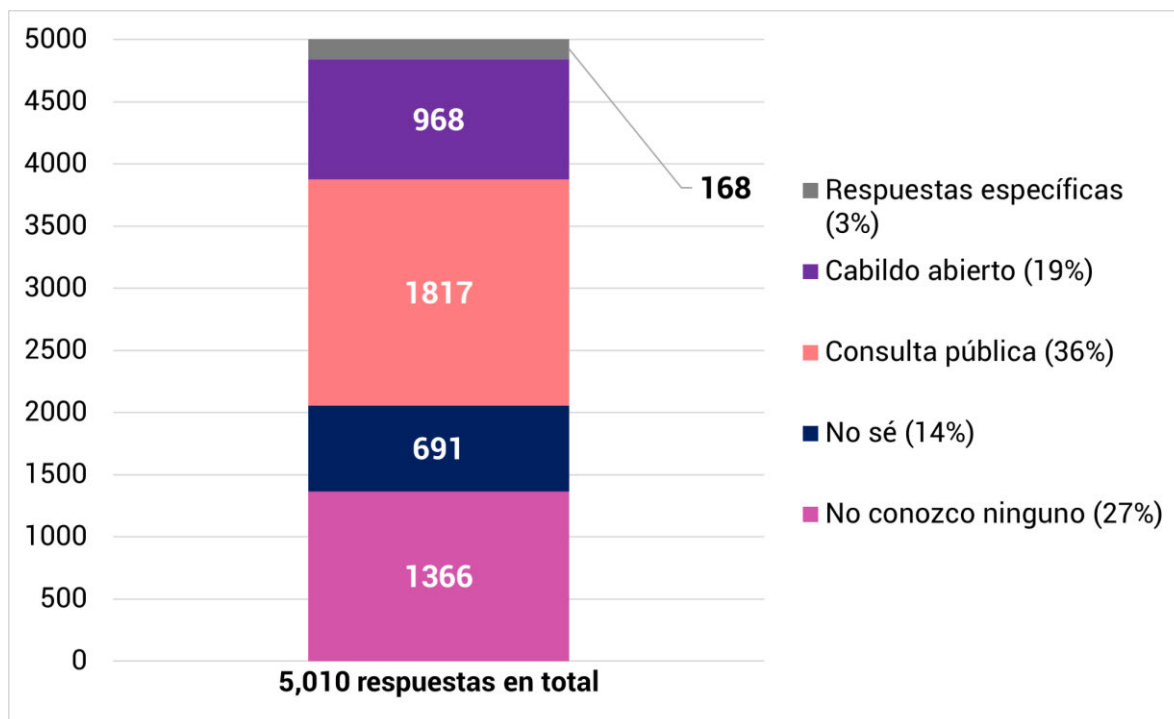


Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción .

Finalmente, aquellas personas ciudadanas que expresaron conocer los mecanismos de participación ciudadana establecidas en la LPC consideran que los más efectivos para combatir la corrupción en nuestra entidad son los siguientes (ver Gráfica 13).



**Gráfica 13.** Percepción ciudadana de mecanismos de participación ciudadana más efectivos para combatir la corrupción.



Fuente: SESEA (2020), Encuesta Ciudadana Anticorrupción .

Aproximadamente 3 de cada 10 personas (36%) considera que la “consulta pública” es el mecanismo de participación que puede ejercer mayor impacto en el combate a la corrupción, seguido de la figura de “cabildo abierto” (19.3%). Mientras que 41% de las personas expresa desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana que pudieran ser más efectivos para combatir la corrupción.

## Eje 4

# Denuncia Anticorrupción

Para disminuir la corrupción se requiere que personas y entes públicos cuenten con herramientas suficientes que les permitan detectar y sancionar responsabilidades administrativas y actos de corrupción constitutivos de delito. Por ello es importante cuestionarnos si los actuales mecanismos de denuncia son efectivos para incentivar la denuncia cómo un acto de confianza en las instituciones encargadas de recibir denuncias, investigar, substanciar y sancionar posibles responsabilidades administrativas y actos de corrupción constitutivos de delito. Y si, finalmente, estas instituciones cuentan con las capacidades y estrategias integrales para recibir denuncias, investigar, substanciar y sancionar.

Entendemos a un **sistema de denuncia efectivo**, cómo aquel que permite a las personas ciudadanas y funcionarias públicas realizar, de manera segura, denuncias y alertas de actos que consideran son materia de las autoridades investigadoras de posibles responsabilidades administrativas y actos de corrupción constitutivos de delito.

A través de la implementación de los instrumentos de diagnóstico de la PEA, en este eje se identificaron las principales causas del problema público de corrupción en nuestra entidad, relacionados a la denuncia:

- I. Impunidad
- II. Falta de protección de las personas denunciantes
- III. Falta de autonomía de las instancias que reciben denuncias e investigan actos de corrupción
- IV. Falta de integralidad de la política de denuncias anticorrupción

<p>Eje 4 - <b>Denuncia Anticorrupción</b></p>	<p><b>Problemática:</b></p> <p>Falta de un <b>sistema de denuncia efectivo</b>, que permita a las personas ciudadanas y funcionarias públicas realizar, de manera segura, denuncias y alertas de actos que consideran son materia de las autoridades investigadoras de posibles responsabilidades administrativas y actos de corrupción constitutivos de delito.</p>
---	--

## Impunidad

Los números que presenta Impunidad Cero<sup>43</sup> son bastante claros, la probabilidad de que un delito en el Estado de Chihuahua sea resuelto es de 2.1%; el primer problema relacionado con la impunidad es que sólo 9 de cada 100 delitos cometidos se denuncian ante las autoridades investigadoras. De los delitos que sí logran denunciarse, sólo 23 de cada 100 se resuelven (Lecuona y Rodríguez, 2019).

La desconfianza en los mecanismos de denuncia y en las instituciones investigadoras y de procuración de justicia aumenta cuando las personas que acuden a denunciar desconocen el resultado y los mecanismos para dar trazabilidad a su denuncia, por otro lado existen experiencias recurrentes de hostigamiento ante la denuncia de posibles actos de corrupción:

“presentamos una denuncia por peculado agravado, uso indebido de facultades, manejo de recursos de procedencia ilícita y violaciones a las leyes bancarias del país, esa denuncia no ha avanzado un centímetro efectivo, y son 100 mil hojas, 100 volúmenes de 1000 hojas cada volumen y no ha pasado de la barandilla. Nunca nos permitieron ver el expediente, hasta la fecha” (Entrevista a actores clave).

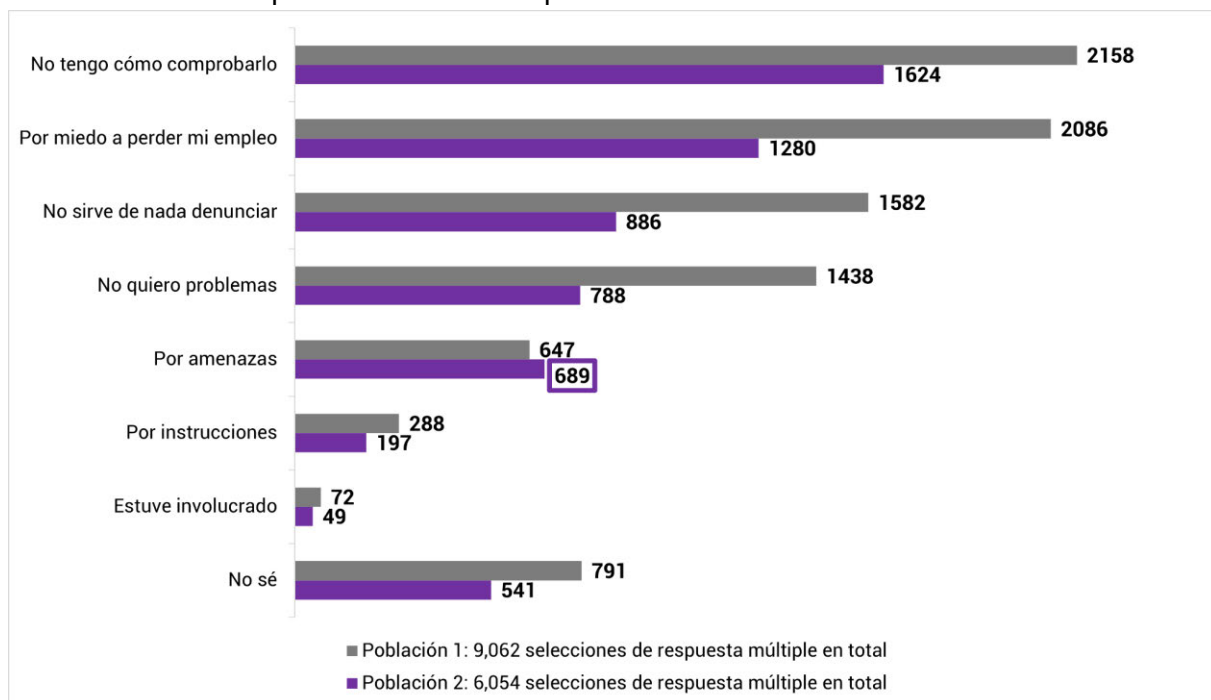
De acuerdo a la encuesta realizada, cerca del 27% de las personas funcionarias públicas ha tenido la intención de denunciar un posible acto de corrupción o falta administrativa pero no lo han realizado.

Cuando preguntamos cuáles serían las causas para no denunciar, el 29% (EFP1) y 26% (EFP2), de los casos deciden no denunciar por miedo a perder su empleo; en 22% (EFP1) y en 26% (EFP2) de los casos consideran que denunciar no sirve de nada; incluso se presentaron porcentajes considerables en relación a la falta de denuncias por encontrarse en situación de amenazas y hostigamiento: 9% (EFP1) y 14% (EFP2) de los casos.

---

<sup>43</sup> Lecuona y Rodríguez (2019). Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2019. Impunidad Cero. Disponible en: <http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

**Gráfica 14:** Causas por las que la población de personas funcionarias públicas con conocimiento de un posible acto de corrupción decide no denunciar.



Fuente: SESEA (2020), Encuesta a Funcionarios Públicos Población 1 y 2.

### Ineficiencia en el proceso de denuncia de corrupción

Por otro lado, son muchas las dependencias<sup>44</sup> y condiciones que deben tomarse en consideración para que una denuncia sea presentada ante la autoridad competente; es por ello, que en Chihuahua se replica la situación detectada a nivel federal, en donde la mayoría de las denuncias ciudadanas por faltas administrativas graves o no graves son recibidas por áreas que no son competentes<sup>45</sup> y por lo tanto muchas de éstas no proceden correctamente<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> La LGRA reconoce dos tipos de faltas administrativas: graves y no graves. Dependiendo del tipo de falta, dependencia en la que se realizó esa falta (estatal, municipal o federal) y procedencia de los recursos públicos utilizados; la ciudadanía y funcionarios públicos podrán realizar su denuncia ante el organismo que resulte competente: ASE, OIC de las autoridades que dependen del Poder Ejecutivo (SFP), OIC del Poder Legislativo, OIC del Poder Judicial, OIC correspondiente al municipio en cuestión, OIC del Organismo Autónomo, así como sus homólogos en el ámbito federal cuando el acto de faltas administrativas involucran recursos federales.

<sup>45</sup> Fierro (2018) en SESNA (2020). Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del Sistema de responsabilidades de servicios públicos relacionados con el combate a la corrupción, en las etapas de: prevención, investigación y sanción de actos de corrupción del SNA (Introducción, identificación, análisis de procesos, hallazgos y conclusiones).

<sup>46</sup> En Chihuahua, tanto la Auditoría Superior del Estado como la Secretaría de la Función Pública cuentan con sistemas de recepción de denuncias ciudadanas, sin embargo, muchas de éstas no proceden porque por desconocimiento ciudadano, se presentaron en las dependencias que no están facultadas para atenderlas. Aún cuando por atención al ciudadano, de manera proactiva, la ASE canaliza las denuncias (que legalmente no le corresponde atender) a las dependencias facultadas para

En el caso de que la persona denunciante sea funcionaria pública, puede presentar su denuncia en el OIC de la dependencia donde labora. Sin embargo, esto genera desconfianza y puede poner en peligro las condiciones laborales de la persona denunciante. Aunado al desconocimiento ciudadano sobre los procesos, la dispersión de facultades otorgadas a cada una de las autoridades receptoras de denuncias y el miedo a las represalias, se ha identificado la falta de información transparente sobre el avance de los casos denunciados y la insuficiente información para garantizar si hubo continuidad de los mismos.

De esta manera, se incumple por lo menos, con el artículo 102 de la LGRA, en donde se estipula que la calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras, será notificada a la persona Denunciante, *cuando* ésta fuera identificable.

### **Falta de protección de las personas denunciantes**

En su último informe, la Comisión Ejecutiva del SEA (2019) expresó preocupación debido a que posterior a un análisis de diversos mecanismos de denuncia en los entes públicos, en ninguno se encontraron mecanismos que puedan garantizar la denuncia anónima y segura. Garantizar la posibilidad de anonimato a las personas denunciantes de actos de corrupción es una regla básica en la teoría y práctica de cualquier política pública que busque fortalecer los esquemas de denuncia de corrupción. Organismos internacionales como la OEA<sup>47</sup> y la ONU<sup>48</sup>, han resaltado la necesidad de implementar mecanismos que faciliten la denuncia de hechos de corrupción, incluidos aquellos que permitan realizar denuncias de manera anónima. Por lo tanto, afirman que cada Estado debe contemplar mecanismos que garanticen la protección de la identidad de las personas denunciantes, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

En nuestra entidad, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua obliga a la ASE no sólo a emitir lineamientos técnicos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias (artículo 48), sino también a proteger en todo momento la identidad de las personas denunciantes. Por su parte, la LGRA establece que las denuncias podrán ser anónimas, y que en su caso las autoridades investigadoras deberán mantener con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones

---

atenderlas y da aviso al denunciante de este hecho, no es posible dar un seguimiento sistematizado del proceso que sigue dicha denuncia.

<sup>47</sup> Organización de los Estados Americanos (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58). OEA. 1996. Disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf)

<sup>48</sup> Organización de las Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), artículo 8, párrafo 4, artículo 13, párrafo.2.

(artículo 91) y establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier persona interesada pueda presentar denuncias por faltas administrativas graves o no graves (artículo 92).

A la fecha, no existe evidencia de que las demás autoridades investigadoras integrantes del SEA cuenten con lineamientos homologados que garanticen los procedimientos para proteger la confidencialidad de las personas que denuncian de manera anónima, y sólo algunos entes públicos están trabajando en la elaboración de los lineamientos técnicos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias de posibles responsabilidades administrativas.

En este sentido, Hevia (2014) considera que para resguardar la confidencialidad de las personas denunciantes deben establecerse<sup>49</sup>:

- Procedimientos claros y explícitos orientados a proteger los datos personales de la persona denunciante así como de posibles represalias en contra de su persona.

Ejercer la atribución que otorga la LGRA (art. 91) a las autoridades investigadoras de implementar mecanismos de denuncia anónima debe entenderse cómo una política de promoción de la denuncia con enfoque de derechos humanos y cómo una estrategia de reducción de los riesgos implícitos que toman las personas al denunciar posibles actos de corrupción. A través de las entrevistas realizadas a personas clave que han participado de procesos de denuncia, se presentan situaciones donde personas denunciantes desisten por temor a represalias:

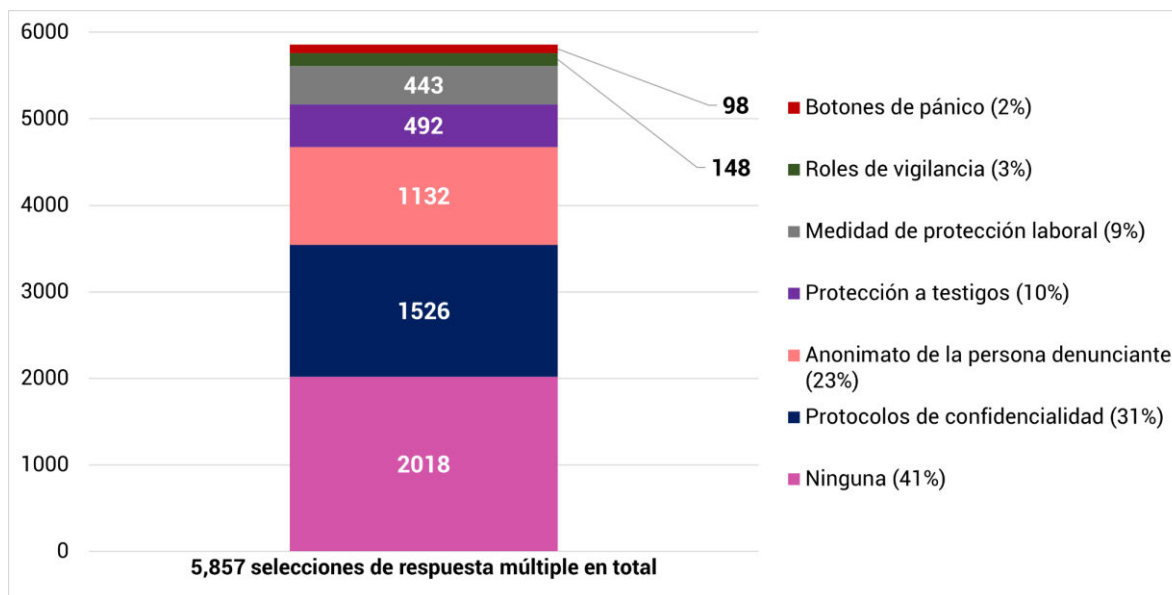
**“llegaron a presentarse denuncias administrativas, pero algunos [participantes] claudicaron por temor a perder su vida” (Entrevista a actores clave).**

Cuando se les pregunta a las personas funcionarias públicas, cuáles son las garantías que ofrece el ente público donde trabajan, para la protección de personas denunciantes, la mayoría expresa que “ninguna” (41%) , en segundo lugar se encuentran la opción de “protocolos de confidencialidad” (31%) y en tercer lugar el “anonimato de la persona denunciante” (23%).

---

<sup>49</sup> Hevia (2014). Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU). Red por la Rendición de Cuentas.

**Gráfica 15.** Garantías que ofrecen los entes públicos para la protección de personas denunciantes.



Fuente: SESEA (2020), Encuesta a Funcionarios Públicos Población 2.

### Falta de integralidad en la política de denuncia

Para abordar la característica de integralidad referenciamos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que define la integralidad como una *calidad* de las políticas públicas que “parte del reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones del Estado, y por lo tanto la necesidad de coordinación, para posibilitar el acceso a derechos de todas las personas” (2017:12). El diagnóstico de la PNA identifica la importancia de generar acciones de coordinación interinstitucional y mecanismos de validación explícitos y transparentes, que brinden confianza a la ciudadanía y a los servidores públicos para interponer una denuncia. Derivada de la discusión, en la Mesa de trabajo en el eje de Denuncia Anticorrupción, se identificaron algunos aspectos de integralidad ausentes en la actual política de denuncia de posibles responsabilidades administrativas y actos de corrupción:

- I. Asegurar la existencia de procedimientos claros y explícitos de coordinación interinstitucional para asegurar que las denuncias sean recibidas con la autoridades competente;
- II. Asegurar que existan canales de recepción de demandas ciudadanas adecuados a las necesidades de las diferentes poblaciones (correo electrónico, sitios de internet, teléfono, carta postal, audiencia, etcétera);
- III. Asegurar transparencia en el desempeño de las autoridades investigadoras;
- IV. Asegurar mecanismos de trazabilidad de la denuncia a las personas denunciantes;
- V. Asegurar la existencia e implementación de protocolos de mitigación de riesgos a personas denunciantes.

## ***Propuestas de acciones de política pública anticorrupción***

Para la construcción de una propuesta de política pública es necesario identificar plenamente la definición de este concepto. Mauricio Merino (2013) indica que una política pública es “una selección y definición de problemas (...), las políticas públicas consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá, hasta qué puntos y con qué medios lo hará”. Por otro lado, Luis Aguilar (2012) define política pública como “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que los gobiernos realizan de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación”.

Para abordar la característica de integralidad en las políticas públicas, referenciamos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que ha hecho énfasis en la importancia de garantizar que las políticas públicas que tienen impacto en materia de derechos humanos sean **integrales**, cómo aquellas relacionadas al combate a la corrupción, y define la integralidad como una **cualidad** de las políticas públicas que “parte del reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones del Estado, y por lo tanto la necesidad de coordinación, para posibilitar el acceso a derechos de todas las personas” (2017:12).

Por su parte, la SESNA concibe en la PNA a la política pública como el establecimiento de “los principios estratégicos alineados a un objetivo de interés público que tienen como propósito fundamental la atención y eventual solución de un problema público considerado como relevante por la sociedad”, siendo esta última la perspectiva adoptada para el desarrollo del presente ejercicio.

En el mismo documento se reconoce el reto relacionado con el proceso que deben seguir los integrantes de los SEA para el proceso o ciclo de las políticas en la materia. La SESNA señala 2 criterios de importante relevancia en la construcción de las políticas estatales:

1. La alineación de las propuestas de la PEA a la PNA, cuyo propósito es evitar la atomización de acciones y fortalecer la coordinación del SNA, facilitar la implementación, evaluación y monitoreo de las PEA de otras entidades federativas y la PNA. Así como que las PEA guarden coherencia y congruencia con la PNA.
2. La contextualización a la problemática de cada entidad federativa, con lo que se busca promover el desarrollo de prioridades adicionales que atiendan manifestaciones concretas del fenómeno de la corrupción relevantes en cada



entidad federativa con la finalidad de contar con acciones específicas que atiendan las particularidades de cada contexto.

Profundizando en los criterios señalados por la SESNA para la construcción de las políticas estatales<sup>50</sup>, es necesario precisar que las acciones de política pública presentadas en la PEA se encuentran alineadas a las prioridades establecidas en la PNA ([ver Tabla 5](#)). Sin embargo, este proyecto complementa y contextualiza el diagnóstico realizado a nivel federal, profundizando en su alcance y propuesta de implementación a nivel estatal y municipal.

Es decir, no se debe confundir este documento con una guía que contenga solamente elementos de priorización o temáticos en la materia. La PEA establece acciones fundamentales e integrales, en materia de política pública, que en conjunto buscan construir las capacidades estatales y sociales necesarias para controlar este fenómeno a través de un proceso de implementación progresivo, a nivel estatal y municipal. Para su implementación, se proponen periodos de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Así mismo, la participación de las personas (grupos de actores) involucradas para el desarrollo de cada una de las prioridades, lo cual facilitará su comprensión e implementación.

Tomando en consideración todo lo expuesto, a continuación se describen las propuestas de políticas públicas que fueron resultado del proceso de análisis y deliberación del **Jurado ciudadano** dentro de las Mesas de trabajo y de un proceso de verificación de viabilidad técnica elaborado por parte de la Coordinación de Riesgos y Políticas Públicas de la SESEA. Las propuestas se presentan por eje de la PEA y son aquellas soluciones que se consideran más estratégicas, idóneas y relevantes para las personas ciudadanas integrantes Jurado ciudadano y la Comisión Ejecutiva del SEA para atender las causas del problema público de la corrupción en Chihuahua establecidas en el diagnóstico del problema público ya expuesto.

---

<sup>50</sup>Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción, disponible en <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf>

**Tabla 2.** Síntesis de propuestas de acciones de política pública de la PEA.

Ejes	Propuestas de acciones de política pública
<b>1. Gran Corrupción</b>	- Incorporar políticas de democracia deliberativa a las políticas públicas más susceptibles a riesgos de corrupción
	- Consolidar un Sistema de Fiscalización para Chihuahua
	- Política de regulación de las prácticas de cabildeo de Grupos de Interés
	- Políticas para prevenir el desvío de recursos públicos a campañas electorales
	- Mejoras al Sistema de Carrera Judicial
	- Política de designaciones abiertas para los OIC
	- Armonización legal en el ámbito municipal para la conformación de Órganos Internos de Control
	- Política de Desarrollo Urbano Anticorrupción
	- Fortalecer el esquema de rendición de cuentas del Comité Coordinador del SEA
<b>2. Buen Gobierno</b>	- Establecer un Servicio Profesional de Carrera (a nivel municipal y estatal) enfocado en la prevención de la corrupción.
	- Establecer un programa rector de profesionalización sobre el tema de combate a la corrupción
	- Establecer controles para integrar las recomendaciones de gestión de autoridades fiscalizadoras al ciclo de planeación de los entes públicos
	- Establecer mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social a las instancias de seguridad pública del estado de Chihuahua
	- Asegurar la aplicación de sanciones al incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los entes públicos
	- Asegurar que se generen Políticas de Transparencia Proactiva en cada ente público
- Política de Contrataciones Públicas Abiertas y Anticorrupción	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conectividad a la Plataforma Nacional Digital</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Digitalizar trámites, contrataciones y procesos administrativos</li> </ul>
<p><b>3. Participación y Vigilancia ciudadana</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un órgano garante del derecho a la participación ciudadana</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar la vigilancia ciudadana en el uso de recursos públicos</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer el esquema de rendición de cuentas del Comité de Participación Ciudadana</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer capacidades institucionales del Comité de Participación Ciudadana</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un Observatorio Ciudadano en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un banco de buenas prácticas, instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en municipios y estado</li> </ul>
<p><b>4. Denuncia Anticorrupción</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear políticas educativas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer las capacidades institucionales de detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer las capacidades institucionales en materia de delitos por hechos de corrupción</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asegurar mediante litigio estratégico y transparencia proactiva que las denuncias administrativas avancen en el estado de Chihuahua</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear mecanismos de denuncia anónima para faltas administrativas que aseguren la no rastreabilidad y sanciones al uso ilegítimo de datos de personas denunciantes</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalar una Ventanilla Única de Denuncia.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear mecanismo de transparencia proactiva de denuncias anticorrupción</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear una política de comunicación social coordinada para las instancias receptoras de denuncias</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un sistema de alertas de corrupción</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sancionar el desacato de las resoluciones emitidas por el pleno de órgano garante en materia de transparencia</li> </ul>

## Eje 1

# Combatir la gran corrupción

Derivadas del proceso de análisis y deliberación, así como de un proceso de verificación de viabilidad técnica por parte de la SESEA, a continuación se presentan las acciones de política pública consideradas como las más idóneas y relevantes por el *Jurado Ciudadano* y la Comisión Ejecutiva del SEA para atender las causas del problema público relacionadas a la Gran Corrupción en nuestra entidad.

**Acción 1.** Incorporar iniciativas de democracia deliberativa a las políticas públicas más susceptibles a riesgos de corrupción

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores estatales para implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal Poder Legislativo
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 8: Prioridad 31

En su último informe<sup>51</sup>, la OCDE recomienda la implementación de iniciativas de democracia y participación deliberativa para fortalecer la integridad pública y prevenir la corrupción, pues asegura que estas iniciativas evitan que los grupos e individuos con poder político y económico tengan una influencia indebida o capturen la toma de decisiones públicas.

Las personas del Jurado Ciudadano deliberaron que una acción de política pública fundamental para combatir la Gran Corrupción es el fortalecimiento de los esquemas de gobierno abierto y cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de participación y vigilancia ciudadana (*ver acciones del Eje 3*). Así mismo, consideran fundamental incorporar en el actuar de los entes públicos las buenas prácticas relacionadas a las **iniciativas de democracia deliberativa** para que las personas de Chihuahua puedan participar directamente en la toma de decisiones públicas relacionadas a políticas y ámbitos públicos que se consideran más susceptibles a riesgos de corrupción, en particular en los siguientes:

- Políticas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
- Designaciones Públicas

<sup>51</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching The Deliberative Wave.

- Contrataciones Públicas
- Programas sociales (en materia de diseño de Reglas de Operación)
- Desarrollo de megaproyectos de infraestructura

## **Acción 2.** Consolidar un Sistema Estatal de Fiscalización para Chihuahua

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores estatales para implementación	Congreso del Estado de Chihuahua, SFP, ASE, OIC, Sindicaturas, IEE, Unidad Técnica de Evaluación de la SH, Unidad de Análisis Financiero de la FGE, Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado, Comisiones del Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia, Visitaduría y Contraloría del Poder Judicial, Dirección de Inspección Interna de la FGE. <sup>52</sup>
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1. Prioridad 2 Objetivo 4. Prioridad 15 Objetivo 5. Prioridad 19

El Grupo de Trabajo en la Lucha Contra la Corrupción y el Lavado de Dinero de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), ha editado una Guía de Trabajo para la Auditoría de la Prevención de la Corrupción GUID-5270. En ella deja clara la importancia de impulsar la colaboración, entre autoridades, para investigar y perseguir actos de corrupción, según el artículo 38 de la CNUCC. Esto contrasta con la visión del SNA, pues aunque el tema de lavado de dinero está estrechamente vinculado con actos de corrupción, la composición del SNF no toma en cuenta esta parte, a pesar de que el Estado mexicano ha signado diversas convenciones para disminuir este problema. En su lugar, opta por dejar esa atribución al poder ejecutivo, específicamente a la UIF y la Unidad Antilavado de la FGR y no les agrega como parte de un sistema de coordinación de inteligencia. Esto lo reconoció la ASF, en una presentación pública, ante la reunión en México del Grupo de Trabajo en la Lucha Contra la Corrupción y el Lavado de Dinero de la INTOSAI en 2018.<sup>53</sup>

Es necesario mejorar la inteligencia en materia de fiscalización. A nivel estatal existe una multiplicidad de actores que generan información importante sobre el tema de fiscalización, que no están contemplados en el modelo del SEA. Esta multiplicidad de actores, en la

<sup>52</sup> Se sugiere la presencia de enlaces con UIF, SAT, CNBV, Unidad de Lavado de Dinero de la FGR, Unidad de Fiscalización del INE.

<sup>53</sup> Auditoría Superior de la Federación (2018). Grupo de Trabajo en la Lucha Contra la Corrupción y el Lavado de Dinero. Disponible en: [http://wgfacml.asa.gov.eg/EN/meeting2018/01\\_Mexico\\_National%20Anti-corruption%20System\\_1oct18.pdf](http://wgfacml.asa.gov.eg/EN/meeting2018/01_Mexico_National%20Anti-corruption%20System_1oct18.pdf)

materia, va desde las sindicaturas, que revisan la cuenta pública de los municipios, hasta entes públicos que se dedican a fiscalizar la entrada al poder público de regidores, presidentes municipales y legisladores como es la Comisión de Fiscalización Local del IEE (un símil de la Unidad de Técnica de Fiscalización del INE).

Dentro de la Secretaría de Gobierno existe la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado, que tiene entre sus funciones inspeccionar a las notarías públicas (son quienes dan la fe pública a actos que pueden estar relacionados a actos de corrupción). En la SH se encuentra la Unidad técnica de Evaluación, responsable de vigilar el cumplimiento de los programas presupuestarios con el Sistema de Evaluación de Desempeño parte importante del control interno. Primordial para el combate a la corrupción es la Unidad de Análisis Financiero, de la FGE, que se encarga de llevar a cabo la investigación y acopio de información en materia de prevención y combate al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Dentro del Poder Judicial se encuentra el equivalente a su OIC en la figura de la *Contraloría* para temas administrativos y de la *Visitaduría* para temas Jurisdiccionales. En las distintas corporaciones de seguridad pública en el estado se cuenta por un lado con las Comisiones del Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia para los temas relacionados con el comportamiento de policías, ministerios públicos y peritos. En el caso de la FGE se cuenta con la Dirección de Inspección Interna para temas administrativos. Los últimos entes son vitales para fiscalizar en temas relacionados con la administración y procuración de justicia, una de las principales quejas en temas de corrupción en las encuestas de la ENCIG 2019, del INEGI.

Como hemos visto, sólo en el ámbito estatal, tenemos una multiplicidad de actores que auditan partes de la función pública y que están relacionados con revisar procesos con altos riesgos de corrupción. Sin embargo, son invisibilizados del modelo del SNF perdiendo una gran cantidad de inteligencia institucional para el combate a la corrupción. Por lo anterior, esta propuesta consiste en generar un mecanismo de cooperación entre estos entes públicos para:

1. Compartir inteligencia sobre procesos ya solventados;
2. Generar inteligencia en tipologías sobre mecanismos de corrupción descubiertos para poder generar un sistema de alertas tempranas que permita prevenir la corrupción y no esperar a la actuación de una Entidad de Fiscalización Superior que está diseñada, principalmente, para actuar al término de una cuenta pública como mecanismo de control y no de prevención;
3. Aumentar la inteligencia institucional, en torno a la supervisión de la Cuenta Pública, al tener más ojos que participen en el proceso de revisión de la misma. Lo que a su vez permite eficientizar el uso del presupuesto destinado a la revisión de lo público.

Es importante que la inteligencia generada por este mecanismo sea, en la medida de lo posible, pública y cumpla con los estándares de datos abiertos. Esto para que personas o grupos de la sociedad civil puedan reutilizar la misma información y generar procesos de contraloría social; incentivando así la denuncia ante entes encargados del Control Interno o Fiscalización Superior. Por último, valdría la pena que este mecanismo tuviera enlaces con entes públicos federales como la CNBV, el SAT o la UIF, entre otras, para asegurar auditorías más completas. Para tal propósito se deben revisar los convenios de colaboración a elaborarse.

### **Acción 3.** Política de regulación de las prácticas de cabildeo de Grupos de Interés

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	Congreso del Estado de Chihuahua; Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 7: Prioridad 27

La propuesta, de la Mesa de trabajo de Gran corrupción, es congruente con las preocupaciones que se plantean a nivel nacional<sup>54</sup> e internacional<sup>55</sup> en la materia. Al no existir reglas claras ni transparencia sobre los temas públicos que se discuten y sobre el grado de influencia que los grupos de interés<sup>56</sup> ejercen sobre las políticas públicas que se emiten, no será posible limitar actos de corrupción tan graves como la captura de directrices de política pública, tráfico de influencias y conflictos de interés.

La política de regulación sobre las prácticas de cabildeo<sup>57</sup>, de los grupos de interés, deberán implementarse en ámbitos del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua y debe cubrir, por lo menos, los siguientes aspectos fundamentales.

<sup>54</sup> Consejo Cívico. (2018). Pedimos regular el cabildeo en México para evitar corrupción. Disponible en <https://consejocivico.org.mx/noticias/2018/11/27/pedimos-regular-el-cabildeo-en-mexico-para-evitar-corrupcion/>

<sup>55</sup> Transparencia Internacional (2019). Recommendations on Lobbying for OGP Action Plans, disponible en <https://images.transparencycdn.org/images/Rec-on-Lobbying-for-OGP-action-plans-FINAL.pdf>

<sup>56</sup> Entendemos por grupos de interés a personas u organizaciones económicas, políticas, religiosas o criminales, que defienden un interés específico y que para defenderlo, posicionarlo o empujarlo, ejercen acciones de influencia sobre los poderes públicos.

<sup>57</sup> Se proponen los siguientes indicadores de gestión: (1) Existencia de códigos de conducta aprobados y publicados, que regulan las acciones de funcionarios, legisladores y personas representantes de grupos de interés; (2) Existencia de reglamentación aprobada y publicada que regula las prácticas de cabildeo; (3) Registros públicos y obligatorios se publican en datos abiertos; (4) Se publican los informes semestrales de los funcionarios públicos que participan en reuniones de cabildeo; (5) Se establece una comisión para sancionar incumplimientos; (6) Se publican las declaraciones de intereses de legisladores, asesores parlamentarios y funcionarios.

1. Emitir una reglamentación clara que garantice el derecho al acceso a la información pública sobre las interacciones entre los poderes públicos y actores de grupos de interés. Es decir, deben crearse mecanismos de transparencia que aminoren riesgos de captura y conflicto de interés en las prácticas del cabildeo, se contemplan como mínimos a implementar los siguientes elementos:
  - 1.1. Registro público y obligatorio de personas representantes de grupos de interés, en datos abiertos, sobre los intereses particulares que representan.
  - 1.2. Registro público y obligatorio, en datos abiertos, de la totalidad de las interacciones entre personas cabilderas y representantes de elección popular o personas funcionarias públicas.
  - 1.3. Presentación de informes de representantes de elección popular o funcionarios públicos que participaron en reuniones de cabildeo.
  - 1.4. Limitar, en cuanto a uso de información privilegiada y conflictos de interés, la acción de ex-funcionarios o representantes de elección popular en las prácticas de cabildeo y representación de grupos de interés privado.
  - 1.5. Asegurar sanciones al incumplimiento de este mecanismo de transparencia.
2. Creación de reglamentos de ética pública para las interacciones entre legisladores, representantes del Poder Ejecutivo y personas representantes de grupos de interés en materias legislativas o de fiscalización en el Congreso del Estado de Chihuahua.
3. Asegurar la publicación de las declaraciones de intereses de los representantes de elección popular o funcionarios públicos que participen en reuniones de cabildeo.

**Acción 4.** Políticas para prevenir el desvío de recursos públicos a campañas electorales

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo; Poder Legislativo;
Actores para implementación	IEE; Fiscalía Especializada de Delitos Electorales del estado de Chihuahua; Unidad de Análisis Financiero de la FGE; Congreso del Estado; Secretaría General de Gobierno (Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado)  Requiere vinculación con ámbito federal: INE; CNBV; SAT; UIF; Unidad de Lavado de Dinero de la FGR
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1: Prioridad 2, Objetivo 5: Prioridad 19



El Jurado Ciudadano determinó la necesidad de implementar “mecanismos ciudadanos y abiertos para fiscalizar los recursos de las campañas electorales y mapear su procedencia a grupos de interés políticos o empresariales” para intervenir el problema público de desvío ilícito de recursos públicos a campañas electorales.

En este tenor, el caso ASISMEX es paradigmático debido al tamaño del dinero público que se mueve bajo la mesa en los procesos electorales. Este caso responde al nombre de una empresa ligada al movimiento de más de 1,300 millones de pesos durante el periodo electoral de 2012<sup>58</sup>. La autoridad electoral federal sólo pudo trazar el movimiento de 65 millones de pesos, es decir menos del 5 por ciento del dinero. De ese 5 por ciento, la autoridad únicamente pudo ligar el destino de menos del 30 por ciento por medio de tarjetas prepago a operadores territoriales de los partidos políticos (representantes de casilla y representantes generales). Es decir, solamente 1% del dinero dispersado en época electoral pudo acreditarse como desvío ilícito.

Esto, a pesar que en los análisis que hizo la Unidad de Fiscalización del INE, observó que la empresa tan solo en el mes previo a la elección realizó además de las operaciones con tarjetas prepago, una serie de operaciones por cheque nominativo a una red de empresas y particulares por un monto de poco más de 54 millones de pesos; 2 de las cuales según el Listado de Contribuyentes<sup>59</sup> del SAT<sup>60</sup> aparecen como empresas fantasmas. Vale recalcar que la red de depósitos se dio por empresas que están vinculadas con la investigación que realizó de manera conjunta MCCI<sup>61</sup> y Animal Político. Esto sin duda revela el esquema sofisticado de entramado empresarial utilizado para financiar de manera ilegal elecciones.

El caso de Veracruz y su red de empresas fantasmas es importante, porque se relaciona con actos ilícitos en Chihuahua, debido a que según la resolución del INE vista en el párrafo anterior, se pudo corroborar que al menos 23 personas en este estado fueron financiadas por los recursos de ASISMEX para la campaña electoral en 7 partidos políticos distintos<sup>62</sup>.

### **Este caso expone 3 problemáticas importantes a resolver:**

1. El uso de cuentas prepago abiertas por empresas no tiene mecanismos suficientes

---

<sup>58</sup> De acuerdo a la *Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales identificado con la clave de expediente Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados P-UFRPP-80/13 y Q-UFRPP 81/13* la razón social *Logística Estratégica Asismex S.A. de C.V.* utilizó un esquema de dispersión de recursos mediante tarjetas de prepago para pagos relacionados a campañas electorales siendo esta una aportación ilícita. Para más información se puede revisar la resolución del INE en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94411/CGex201801-10-rp-1-1.pdf>

<sup>59</sup> Artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

<sup>60</sup> Listado de Contribuyentes (Artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación) del SAT [http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ListCompleta69B.html](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ListCompleta69B.html)

<sup>61</sup> Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, A.C.

<sup>62</sup> Página 279 del informe <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94411/CGex201801-10-rp-1-1.pdf>

- para detectar potenciales usos ilegales por parte de las instituciones bancarias<sup>63</sup>.
2. Existen operadores privados que crean una serie de redes de empresas fantasma cuyo fin es simular operaciones y, se ofertan en el mercado precisamente para darle la vuelta a la legislación electoral en materia de financiamiento de campañas.
  3. Estos procesos conllevan compromisos entre quien accede al poder público y la red privada que lo financia, que convierten el proceso electoral en una inversión financiera distorsionando el espíritu de la democracia representativa.

Lo complicado de esta problemática es que se acerca a delitos complejos como el lavado de dinero, que tienen en común la falta de controles, tanto en el sector bancario como en la apertura y control de empresas y sus beneficiarios finales. Tras un proceso de análisis y verificación de viabilidad técnica por parte del grupo de Redacción de la PEA<sup>64</sup>, sobre las posibilidades de implementación de este tipo de política de fiscalización dentro de un ámbito estatal, se proponen llevar las siguientes propuestas a la agenda nacional desde nuestro SEA.

**Mediano plazo:**

1. Crear acuerdos para coordinación entre autoridad electoral y entes que trabajan en temas antilavado y de fiscalización.
2. Realizar cambios en legislaciones federales con reglas de registro para beneficiarios finales.
3. Realizar cambios en legislación de Instituciones de Crédito para fortalecer vigilancia focalizada en cuentas simplificadas.

**Largo plazo:**

1. Puesta en marcha del registro de beneficiarios finales por parte de SFP federal

En cuanto a trabajos a nivel local se propone lo siguiente.

**Corto plazo:**

1. Ligar a la Comisión Local de Fiscalización, del IEE, con el resto de entes públicos que revisan temas de fiscalización e inteligencia patrimonial, financiera y económica en el Estado. Esto es de especial relevancia para ayudar a blindar el proceso electoral local 2021.

**Mediano Plazo:**

1. Realizar cambios en Ley del Notariado del Estado de Chihuahua dotando de atribuciones a la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado para realizar auditorías anuales, aleatorias, y revisar casos de redes para usos ilícitos.

---

<sup>63</sup> Página 260 del informe: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94411/CGex201801-10-rp-1-1.pdf>

<sup>64</sup> Conformado por la Coordinación de Riesgos y Políticas Públicas e integrantes del CPC.

## Acción 5. Mejoras al Sistema de Carrera Judicial

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Judicial del Estado; Poder Legislativo
Actores para implementación	Consejo de la Judicatura; Comisión de Carrera Judicial del CJE; Poder Legislativo
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 3: Prioridades 13, 14

En 2017 se dio una reforma al Poder Judicial del Estado de Chihuahua. Consistió entre otras cosas, en cambios en los procesos de selección de juezas, jueces, magistradas y magistrados a la carrera judicial. Paralelo a esto, en 2019 se reformó la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua* creándose un Título específico sobre el Servicio de Carrera Judicial, donde se separan las áreas administrativas de las judiciales y se especifican los criterios de entrada de cada uno.

Estos han sido pasos importantes en la construcción de un Sistema de Carrera Judicial que deben impactar en la normativa, asegurando que la totalidad de los procesos de entrada, y crecimiento en el Poder Judicial se basen en el mérito e idoneidad. Para contrarrestar posibles riesgos de corrupción en el Sistema de Carrera Judicial en relación con acceso y crecimiento del personal, del Poder Judicial del Estado, se propone se realicen las siguientes acciones mínimas en materia normativa y de política pública.

### Mediano Plazo:

1. Cambios legislativos en la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua* para asegurar que la carrera judicial esté bien diferenciada de la administrativa. En la última Ley publicada, se quitaron categorías que integraban la carrera judicial, dejando fuera de la misma a personal que realiza dentro de su trabajo diario, actividades jurisdiccionales como parte del área administrativa del Poder Judicial.
2. Que se emita la reglamentación de los Sistemas de Carrera Judicial y de Carrera Administrativa.
3. Asegurar, en el marco normativo, que las personas que accedan a los puestos de juezas, jueces, magistradas y magistrados del Poder Judicial del Estado, tengan experiencia de carrera judicial acreditable en la materia a la que quieran aplicar; específicamente en la resolución o elaboración de proyectos de sentencias o acuerdos judiciales.

4. Que se adecue la normativa para cumplir las condiciones de capacitación profesional, del personal jurisdiccional, en la elaboración de proyectos de sentencias o acuerdos judiciales; que sean acordes a la máxima protección y garantía de derechos humanos. Así como criterios de evaluación para asegurar el cumplimiento de las mismas en su labor jurisdiccional.

#### **Acción 6.** Política de designaciones abiertas para titulares de los Órganos Internos de Control (OIC)

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal; Órganos Autónomos; Poder Legislativo; Poder Judicial
Actores para implementación	SFP del Poder Ejecutivo Estatal; Gobiernos Municipales de Chihuahua; Poder Legislativo; Órganos Autónomos; Poder Judicial.
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 3: Prioridades 12, 13, 14

Los OIC son encargados de promover, evaluar y fortalecer el funcionamiento del control interno en los entes públicos y otros organismos autónomos.<sup>65</sup> En relación con la problemática establecida en el diagnóstico de Gran Corrupción “*Falta de autonomía o captura de los Órganos Internos de Control*” se identificó como una área de oportunidad importante realizar procesos abiertos, idóneos y libres de conflictos de interés para las designaciones pública de titulares de los OIC. Asimismo, la LGRA, establece que el proceso de selección de los titulares deberá garantizar “la igualdad de oportunidades a los candidatos que aspiren al puesto, con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos”<sup>66</sup>.

Por lo anterior, se busca establecer una política pública de designación de titulares de los Órganos Internos de Control (TOIC) que determine los criterios mínimos del proceso por el que se designarán a los TOIC en los Poderes Ejecutivos, estatal y municipal, incluyendo administración pública centralizada y paraestatal; así como el Poder Legislativo, Órganos Autónomos y Poder Judicial. La nueva política toma como referencia la Política Pública de Designación de Titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de

<sup>65</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, Art. 3.

<sup>66</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas

Responsabilidades<sup>67</sup> del SNA, contempla la implementación de un proceso de designaciones que tiene como base un proceso abierto, transparente, que garantice la ocupación idónea de la titularidad de los perfiles de los OIC.

Así como 1) la construcción de un perfil de TOIC acorde con las características de los entes públicos; 2) Establecimiento de un proceso de designación abierto a partir de diferentes etapas procedimentales; 3) Mecanismos de evaluación y permanencia que serán implementados al interior de los OIC.

En este sentido, la política pública de designación de los TOIC deberá cubrir, por lo menos, los aspectos que a continuación se mencionan.

1. La definición de un perfil de TOIC basado en criterios de idoneidad, competencia e integridad que:
  - a. Acredite formación profesional relevante en temas relacionados con Administración Pública, Derecho, Auditoría, Auditoría Gubernamental, Organización y Dirección de Empresas.
  - b. Acredite **conocimientos técnicos** en temas de Auditoría, Mejora de la Gestión Pública, Responsabilidades, SNA, Organización y competencias de las entidades y dependencias de la Administración Pública, Estatal y Municipal (según aplique), Planeación, Fiscalización y Rendición de Cuentas, Ética y Prevención de Conflictos de Interés.
  - c. Acredite experiencia profesional relevante y congruente con el desempeño de responsabilidades y los conocimientos técnicos previamente señalados. Se considera deseable que ésta oscile entre los 8 y 10 años.
  - d. Acredite capacidades y habilidades relacionadas a: administración y evaluación de proyectos y recursos, asertividad, comunicación, desarrollo de personal, efectividad en el trabajo, enfoque orientado a resultados, gestión efectiva, independencia, iniciativa, liderazgo, negociación, seguimiento y control, trabajo en equipo, toma de decisiones, solución de problemas, seguridad y confidencialidad de la información, pensamiento sistémico.

En relación con el proceso de designación y sus etapas procedimentales<sup>68</sup> se deben

---

<sup>67</sup> Grupo Técnico de Redacción SNA (2019). Reporte de Trabajos del Grupo Técnico para el Diseño de una Política Pública de Designación de Titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades del SNA. Disponible en: <http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/REPORTE-DE-LOS-TRABAJOS-DEL-GRUPO-T%C3%89CNICO-PARA-LE-DISE%C3%91O-DE-UNA-POLITICA-PUBLICA-DE-DESIGNACION-DE-CONTRALORES.pdf>

<sup>68</sup>El proceso se conforma de etapas de: 1) Convocatoria; 2) Postulación; 3) Filtro de entrada; 4) Pruebas; 5) Definición de la terna; 6) Entrevistas finales; y 7) Designación.

considerar los aspectos mínimos que se exponen a continuación.

2. Establecer un proceso de designación abierto, comenzando con la emisión de una convocatoria abierta, ampliamente publicitada en páginas oficiales y redes sociales. Contendrá el perfil de TOIC basado en criterios de idoneidad, competencia e integridad de acuerdo a las funciones del OIC asentados en la LGRA. Que se instituya un método de selección que procure la imparcialidad y evite la discriminación durante todas las etapas, en particular las previas a las entrevistas de personas integrantes de la terna.
3. Realizar una etapa de filtración, en la que se haga de conocimiento público cuáles aspirantes cumplen con la acreditación del perfil de TOIC basado en los criterios preestablecidos de idoneidad, competencia e integridad.
4. Realizar una etapa de pruebas técnicas, psicométricas y de competencias para ocupar la titularidad del OIC.
5. Definir de la terna a través de la publicación de los resultados obtenidos en la etapa de pruebas.
6. Realizar una etapa de entrevistas a personas integrantes de la terna.
7. Designación. Hacer pública la selección y evidencia del proceso de verificación de cumplimiento de los criterios establecidos en el Decálogo de Designaciones Públicas del Comité de Participación Ciudadana del SNA<sup>69</sup>.

### **Acción 7. Armonización legal en el ámbito municipal para la conformación de OIC**

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Fase 1: Poder Legislativo Fase 2: Ámbito municipal
Actores para implementación	Congreso del Estado de Chihuahua; Poder Ejecutivo municipal
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1: Prioridad 5

Se observa que a nivel municipal no se cuenta con la regulación necesaria para conformar los OIC y sus respectivas unidades de responsabilidades administrativas, en los términos

<sup>69</sup> Comité Nacional de Participación Ciudadana (2020). Decálogo de Designaciones Públicas del Comité de Participación Ciudadana del SNA, disponible <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/Deca%CC%81logo-Designaciones-Pu%CC%81blicas-CPC-Junio-2020-1.pdf>

establecidos en la LGRA.

Es indispensable realizar la homologación del Código Municipal del Estado de Chihuahua con lo establecido en la LGRA, en cuanto a la obligatoriedad de incluir en el organigrama municipal al Órgano Interno de Control y la Unidad de Responsabilidades Administrativas correspondiente.

Así como los requisitos mínimos del proceso de selección abierto y transparente de sus titulares. Una vez realizadas las modificaciones al Código Municipal, los municipios deberán desarrollar las reglamentaciones y lineamientos de operación internos correspondientes.

### **Acción 8. Política de Desarrollo Urbano Anticorrupción**

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	<b>Fase 1:</b> Poder Legislativo <b>Fase 2:</b> Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	Congreso del Estado de Chihuahua; Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 7: Prioridad 27 Objetivo 7: Prioridad 28

La captura de la política de Desarrollo urbano es uno de los aspectos de mayor preocupación de las personas ciudadanas del Estado de Chihuahua. Según la OCDE, a nivel global el sector de la construcción es uno de los más vulnerables a actos de corrupción, se ubica como el segundo sector en el que ocurren más sobornos (2014). La IPAC señala que el sector de infraestructura y desarrollo urbano es estratégico en la lucha contra la corrupción (WEF, 2016). Por lo anterior, es de gran relevancia prevenir la corrupción en la política de desarrollo urbano, así como garantizar los derechos humanos asociados al desarrollo urbano y ordenamiento territorial, el combate de la corrupción y la promoción de la democracia participativa.

### **Acción 9. Fortalecimiento del esquema de rendición de cuentas del Comité Coordinador del SEA**

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo Estatal; Poder Judicial;
Actores para implementación	Entes que integran el Comité Coordinador del SEA

Prioridades de la PNA  
alineadas

Objetivo 4: Prioridad 15  
Objetivo 9: Prioridad 35

En relación con la problemática identificada en el diagnóstico de Gran Corrupción: “Falta de autonomía del Sistema Estatal Anticorrupción”<sup>70</sup>, se plantean políticas que buscan robustecer el esquema de rendición de cuentas, del Comité Coordinador del SEA, fortalecer el rol ciudadano y la capacidad de contrapeso del CPC.

El análisis realizado por Uvalle (2017), observa que existe una carencia de contrapesos y control dentro de la figura de Comité Coordinador, dado que los entes públicos que lo integran tienen atribuciones de 1) aprobar qué políticas se realizarán, 2) establecer los criterios para su evaluación y 3) y aprobar los resultados de la misma<sup>71</sup>. Por otro lado, el Comité Estatal de Participación Ciudadana (CPC) como órgano representativo de la sociedad civil tiene una participación limitada en la toma de decisiones. Aún cuando el CPC preside el Comité Coordinador, las atribuciones que le son otorgadas por ley se limitan a cuestiones de organización interna y a participar con otros órganos del SEA para proponer, colaborar y promover mediante su representación en ellos.

Por lo anterior, se proponen como políticas de rendición de cuentas del Comité Coordinador del SEA, que se realicen las siguientes acciones mínimas:

1. Las personas titulares integrantes del Comité Coordinador funden y motiven por escrito la negativa o abstención a propuestas de políticas públicas o exhortos públicos que se propongan al CC desde el CPC.
2. Cualquier reunión realizada por el Comité Coordinador sea de conocimiento público y sea transmitida en vivo. Las decisiones públicas respecto al combate a la corrupción no pueden darse en la opacidad.
3. Garantizar la discusión y atención de los asuntos propuestos por el Comité de Participación Ciudadana dentro de las sesiones del Comité Coordinador, fundando y motivando las votaciones en contra de las propuestas.

---

<sup>70</sup> Actualmente se perciben como acciones tendientes a mermar la autonomía e independencia de los actuales miembros del SEA a cuando: a) basados en intereses partidistas, se define de manera discrecional cuáles procesos de investigación y sanción de casos de corrupción continúan y cuáles no (entrevista con actores clave, actor clave 1L2); b) se amenaza el correcto funcionamiento e inclusive la permanencia de los integrantes del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana, a través de la insuficiente o nula asignación de presupuestos, los cuales quedan a discreción tanto del Congreso del Estado como a la voluntad política del gobierno en turno y, c) los titulares de algunas dependencias que conforman el Comité Coordinador reporten directamente al Congreso del Estado o al titular del Poder Ejecutivo.

<sup>71</sup> Uvalle (2017). Sistema Nacional Anticorrupción en México: retos y desafíos para su eficiencia. Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Madrid. Septiembre 2017.



## Eje 2

# Promover el Buen Gobierno

Derivadas del proceso de análisis y deliberación, así como de un proceso de verificación de viabilidad técnica por parte de la SESEA, a continuación se presentan las acciones de política pública consideradas como las más idóneas y relevantes por el Jurado Ciudadano y la Comisión Ejecutiva del SEA para atender las causas del problema público relacionadas a la Mal Gobierno en nuestra entidad.

Entendemos el **mal gobierno**, o la ausencia de un buen gobierno, como (1) la falta de capacidades para detectar, prevenir y sancionar actos de corrupción, (2) carecer de esquemas efectivos, de rendición de cuentas, (3) falta de políticas de transparencia proactiva y de gobierno abierto, (4) ausencia de coordinación interinstitucional efectiva y de políticas integrales de prevención de la corrupción, así como (5) políticas de mejora regulatoria ineficientes.

**Acción 10.** Establecer un Servicio Profesional de Carrera (a nivel municipal y estatal) enfocado en la prevención de la corrupción.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	<b>Fase 1:</b> Poder Legislativo <b>Fase 2:</b> Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	Congreso del Estado de Chihuahua; SFP; Secretaría de Desarrollo Municipal; Municipios del Estado de Chihuahua.
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 3: Prioridades 12, 13

La profesionalización del servicio público es la columna vertebral de cualquier estrategia de combate a la corrupción. La carencia de criterios claros para la profesionalización del servicio público, debilita la capacidad de las administraciones públicas, propicia la desviación de objetivos de las instituciones, abre la puerta a la discrecionalidad, y fomenta la incapacidad para controlar la corrupción. En este sentido, el Estado de Chihuahua cuenta con reglamentos de profesionalización en temas muy específicos e incluso con una Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial, que no han sido articulados como una política integral de profesionalización del servicio público.

Por lo anterior y en atención a la solución al problema público deliberada por el Jurado

Ciudadano, se plantea establecer una **Ley del Servicio Profesional de Carrera para el Estado de Chihuahua**; con un enfoque de garantía de derechos a las personas funcionarias públicas, así como de prevención y combate a la corrupción en la gestión de recursos humanos de la Administración Pública.

Las bases de una ley en la materia de servicio profesional de carrera deben establecer el régimen de garantías que ampare a las personas funcionarias públicas para fines de ingreso, desarrollo, permanencia, supervisión, separación y otros inherentes a la carrera profesional.<sup>72</sup>

Para este objetivo, se establecen como mínimo los siguientes aspectos fundamentales a incluir en la propuesta de Ley del Servicio Profesional de Carrera para el Estado de Chihuahua<sup>73</sup>:

1. Especificar criterios generales de profesionalización en la selección, evolución, desempeño y evaluación de los funcionarios públicos de niveles medios y altos.
2. Establecer mecanismos de Transparencia e información pública en todas las fases de la profesionalización para garantizar el mérito, la certidumbre e imparcialidad en el servicio público.
3. Precisar procedimientos mínimos que permitan hacer efectiva la vigilancia y rendición de cuentas en las designaciones, promociones y despidos.
4. Asegurar el establecimiento de sanciones al incumplimiento de los procedimientos y garantías.

**Acción 11.** Establecer un programa rector de profesionalización sobre el tema de combate a la corrupción

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo; Poder Judicial.
Actores para implementación	Entes públicos integrantes del SEA
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 3: Prioridad 14

La formación de personas funcionarias públicas tiene una repercusión directa en lograr resultados institucionales más sólidos, eficaces y que inciden positivamente en materia de

<sup>72</sup>Red por Rendición de Cuentas, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018, disponible en: [http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018\\_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf](http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf)

<sup>73</sup> Para que esta normativa permee a los municipios del estado de Chihuahua, debe evaluarse el impacto en el **Código Municipal del Estado de Chihuahua**, en particular el Artículo 29, Fracción II donde se establece que los presidentes municipales tendrán la facultad de: “Nombrar y remover libremente al funcionario y personas empleadas de la Administración Municipal, cuando no esté determinado de otro modo en las leyes”.

transparencia, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana y el control interno de la corrupción.

De acuerdo al artículo 43 de la LSEA, se deben implementar medidas para fortalecer y profesionalizar al personal de los órganos de fiscalización. Si bien, ya existen iniciativas a nivel local y nacional, como los cursos que ofrece la SFP de Chihuahua, se considera que aún falta perfeccionar algunos puntos ya que:

1. La capacidad de usuarios de la plataforma<sup>74</sup> está rebasada;
2. No se le da un seguimiento a las habilidades adquiridas y su uso aplicado;
3. No existe un programa único coordinado por todos los miembros del SEA;

Por otro lado, de acuerdo al informe del 2019 del CC de la SEA, también la FAE ha ofrecido programas para ministerios públicos, policías investigadores y analistas. Así como la SFP, cuenta con un Diplomado con la ASE, TEJA y la FAE con el fin de especializarse en abogacía en el marco de la ejecución del SEA.

Si bien, varios miembros del SEA ya llevan a cabo diversas iniciativas, se considera importante generar un programa rector a fin de coordinar a todas las dependencias que forman parte de la SEA. Que ofrezcan material de capacitación para la Administración Pública, especialmente para las áreas especializadas en materia de transparencia, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana y el control interno de la corrupción.

### Acción 12. Políticas en materia de Rendición de Cuentas

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo Estatal y Municipal Poder Legislativo
Actores para implementación	SFP, ASE, ICHITAIP, Congreso del Estado de Chihuahua, Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo específico 4: Prioridad 17 y 18 Objetivo específico 7: Prioridad 28 Objetivo específico 8: Prioridad 32

Instrumentar políticas que garanticen, en diferentes vertientes, la sistematización de la rendición de cuentas sobre las decisiones públicas. Las vertientes de la rendición de

<sup>74</sup> Se hace referencia a la Plataforma Virtual de Aprendizaje: <http://chihuahuaaprende.uacj.mx/moodle/>; misma que fue parte de las iniciativas de la SFP en colaboración con la UACJ para la capacitación en temas de ética, responsabilidades administrativas y derechos humanos.

cuentas están relacionadas al cumplimiento efectivo de obligaciones en materia de gestión de archivos gubernamentales, transparencia y acceso a la información pública, contabilidad, mecanismos de asignación presupuestal, evaluación y fiscalización.

Algunas de las **políticas mínimas** que el SEA debe garantizar para asegurar la rendición de cuentas sobre las decisiones públicas, son las propuestas que están directamente relacionadas a las prioridades 17, 18, 28 y 32 de la PNA<sup>75</sup>.

**Aplicables a la SFP:**

1. Asegurar el cumplimiento pleno de las obligaciones legales de contabilidad gubernamental. Publicación de la información contable, en formatos de datos abiertos que garanticen el acceso público.
2. Implementar un modelo integral de gestión de archivos gubernamentales, con criterios técnicos para que esta gestión garantice la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, aplicable a todos los entes públicos.

**Aplicables a la ASE:**

1. Transparencia focalizada de las observaciones y resultados que derivan de los informes de auditoría, socializados en *lenguaje ciudadano* y acorde a criterios de accesibilidad y disponibilidad de la información.
2. Generar una estrategia de datos abiertos para la publicación de los resultados de informes de auditoría.
3. Generar políticas de promoción de la vigilancia ciudadana, difusión de resultados de auditoría y la promoción de su utilidad para vigilancia y participación ciudadana.

**Aplicables al ICHITAIP:**

4. Fortalecer, con enfoque de derechos humanos, la capacitación constante de servidores públicos en temas de transparencia y acceso a la información, a nivel municipal y estatal.
5. Promover la idoneidad y ausencia de conflictos de interés en las designaciones de personas integrantes de comités y unidades de transparencia de los entes públicos.

**Aplicables al Congreso del Estado de Chihuahua:**

6. Homologar la Ley Estatal de Archivos con la Ley General en la materia.

**Aplicables al Poder Ejecutivo, estatal y municipal:**

7. Reglamentación y lineamientos de implementación de la Ley Estatal de Archivos;
8. Implementar la Ley Estatal de Archivos;

---

<sup>75</sup> Mismas que se alinean a las prioridades 17, 18, 28, 32 de la Política Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, a continuación se describen las políticas focalizadas en materia de Rendición de Cuentas que fueron definidas como prioridades por el Jurado Ciudadano, de la Mesa de trabajo de Buen Gobierno, para su implementación dentro de la PEA.

**Acción 13.** Establecer controles para integrar las recomendaciones de gestión de autoridades fiscalizadoras al ciclo de planeación de los entes públicos

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	Comisión Ejecutiva; SH; Gobiernos Municipales; Autoridades Fiscalizadoras
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 4: Prioridades 17, 18

Un ente público puede ser auditado por varias autoridades fiscalizadoras al año. Sin embargo, esto no tiene necesariamente un impacto en la forma en la que lleva su control interno, pues no existe la obligación de los entes fiscalizados de incorporar las recomendaciones de gestión a su control interno. Por otro lado, la SH o Ayuntamientos Municipales no hacen uso de su atribución<sup>76</sup> para aplicar medidas basadas en recomendaciones, informes o dictámenes que pueden solicitar a los entes públicos que van a inspeccionar. Este fenómeno converge con el deficiente Control Interno en el tiempo, dónde los entes públicos van acumulando un déficit presupuestal que puede escalar problemas de control interno a responsabilidades administrativas y penales.

Por lo anterior, concluimos que se deben generar controles del ciclo de planeación, de los entes públicos, para la integración de las recomendaciones de gestión de las autoridades fiscalizadoras. Se requiere que las unidades que tienen a su cargo el control y evaluación del Gasto Público hagan uso de sus atribuciones de ley, y por otro lado:

1. Generar mecanismos y lineamientos que permitan a la SH y Ayuntamientos Municipales resguardar un porcentaje del presupuesto de egresos del año siguiente, las recomendaciones de Control Interno en los entes públicos; y así comenzar a cerrar la brecha entre lo observado por los entes fiscalizadores y lo

<sup>76</sup> El artículo 179 de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua dice que “con base en las conclusiones, informes y dictámenes que se deriven de medidas comprendidas en esta Ley, la Secretaría o la unidad competente de los municipios realizará, según el caso, las siguientes acciones:  
**I. Modificación de las normas, lineamientos, sistemas y demás instrumentos utilizados en el manejo del Gasto Público.**

**II. Adecuaciones presupuestarias.**  
 III. Fincamiento de las responsabilidades que procedan, en los términos de las leyes aplicables.  
 IV. Las demás que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables”

implementado. Este recurso se asegurará en caso de que en los últimos cinco años existan recomendaciones de los entes fiscalizadores.

En una primera etapa de implementación, se daría paso a una política piloto con algunos entes públicos (estatales y municipales) para destinar un porcentaje de su presupuesto, de egresos, en mejoras de sus sistemas de gestión y control interno como resultado de las recomendaciones de las autoridades fiscalizadoras. Implementar, junto con la SESEA (vía su Comisión Ejecutiva) y los Entes Fiscalizadores, un observatorio de gestión pública para monitorear a los entes públicos en fase piloto y los resultados de estas erogaciones.

**Acción 14.** Establecer mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social a las instancias de seguridad pública del estado de Chihuahua

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, FGE, Dirección de Seguridad Pública (67 municipios), Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, ICHITAIP
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 8: Prioridad 31, 32

La percepción<sup>77</sup> sobre los riesgos de corrupción, en las corporaciones policiacas e instancias de seguridad pública, es uno de los aspectos de mayor preocupación para las personas ciudadanas del Estado de Chihuahua<sup>78</sup>. Es necesario que las corporaciones de policía cesen de judicializar el derecho de acceso a la información pública, impidiendo el inicio de cualquier mecanismo de contraloría social. Esta mala práctica se ha documentado suficientemente en algunos municipios<sup>79</sup> del Estado de Chihuahua, existen ejemplos de corporaciones de seguridad pública que utilizan figuras de la LTAIP, como las actas de reserva de información pública. Las actas se utilizan para censurar información pública,

<sup>77</sup> Las Encuestas de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI de los años 2015, 2017 y 2019 las corporaciones de seguridad pública, tanto a nivel nacional como nivel subnacional (estado de Chihuahua), son calificadas con menos de un 40% de confianza, es decir al menos 6 de cada 10 personas desconfían de ellas.

<sup>78</sup> SESEA. Encuesta Ciudadana Anticorrupción 2020.

<sup>79</sup> Por ejemplo, de 2018 a 2021, 3 corporaciones municipales respondieron a diversas solicitudes de información con respuesta de información reservada, en temas como el número global de elementos. Otro ejemplo de la opacidad con la que se han manejado las instituciones de seguridad pública se pueden ver en los documentos CT-AR/002/2018 del Municipio de Chihuahua; Acuerdo 02/2017 del Municipio de Delicias; Acuerdo 009/TDSPM/2017 del Municipio de Chihuahua; CT/AR/41/2020 del Municipio de Juárez; CT/AR/42/2020 del Municipio de Juárez; CT/AR/48/2020 del Municipio de Juárez; CT-AR/030/2019 del Municipio de Chihuahua. Todos los documentos de sus respectivos Comités de Transparencia donde censuran información sobre el estado de fuerza a niveles de agregación estadísticos, información sobre proyectos de infraestructura multimillonaria e incluso la base de datos de policías investigados por responsabilidades administrativas.

relacionada al estado de fuerza, a niveles de desagregación estadística, información sobre proyectos de infraestructura multimillonaria e incluso la base de datos de policías investigados por posibles faltas administrativas. Esto imposibilita poder iniciar cualquier mecanismo de vigilancia ciudadana, como la figura de Contraloría Social para asegurar el buen funcionamiento y uso de recursos públicos de las instancias de Seguridad Pública.

Esto se liga también al análisis que diversos especialistas nacionales han realizado en materia de acceso a la información en temas de seguridad pública. Por ejemplo, Trinidad Zaldívar (2017), ex-comisionado del INAI, habla de la “cobija” que existe sobre el uso del presupuesto en materia de seguridad pública en donde, de 1995 a 2017, se observa un aumento de más de un 450% del gasto en Seguridad Pública, y parte del gasto se realiza en equipo que es “de difícil o dudosa comprobación”<sup>80</sup>, haciendo énfasis en aquellos recursos públicos que deberían de dedicarse a la capacitación y a la profesionalización de policías<sup>81</sup>.

Al respecto, la Mesa de trabajo de Buen gobierno, define como prioridad establecer mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social a las instancias de seguridad pública del Estado de Chihuahua. Estos mecanismos deben integrar las siguientes acciones mínimas:

- I. Establecer una nueva directiva en el acceso a la información pública en materia de seguridad pública. Transitando de las prácticas existentes de reservar de manera general la información de *interés público* y, en su lugar pasar a mecanismos de transparencia proactiva donde de la mano con la sociedad organizada se generen propuestas de gobierno abierto;
- II. Establecer políticas concretas de promoción de la vigilancia ciudadana, tomando en cuenta cambios en la legislación local en materia de Seguridad Pública. Permitiendo mayor participación ciudadana en las Comisiones de Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia; así como reformar las direcciones de Asuntos Internos (o similares) para que no sean constituidas por personal policiaco, ni con personas con parentesco familiar hasta en cuarto grado de consanguinidad ascendente o descendente o por parientes civiles, ni por terceros que tengan relación sentimental, profesional, laboral o de negocios con personal de las instituciones policiacas.

---

<sup>80</sup> INAI (2017). Panel 2: Presupuesto en materia de seguridad ¿Qué tan chica es la cobija y cómo se determina? del Foro sobre seguridad y acceso a la información ¿Puede la información pública mejorar la seguridad?. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=ucDIHMh6PUY>

<sup>81</sup> Ibid.

**Acción 15.** Asegurar la aplicación de sanciones al incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los entes públicos

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	ICHITAIP; Dirección de Acceso del ICHITAIP
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 8: Prioridad 32

La decisión del Jurado Ciudadano es congruente con las preocupaciones que plantea la Comisión Ejecutiva del SEA, en materia de falta de sanciones al incumplimiento a las obligaciones de transparencia de los entes obligados<sup>82</sup>, así como la falta de fortalecimiento a lineamientos en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública y máxima publicidad a las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los entes públicos.

A pesar de que la LTAIP le da atribuciones al ICHITAIP, como órgano garante de transparencia, de sancionar por las infracciones establecidas en dicha ley, no existe registro de sanciones<sup>83</sup> al incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia<sup>84</sup>. Esto contrasta con el último Informe de la Comisión Ejecutiva del SEA donde se indica que, en 2019 se presentaron 154 denuncias ante el ICHITAIP por incumplimiento a obligaciones de transparencia por parte de diferentes entes públicos. **Sin embargo, del total de las denuncias presentadas, 66% se desecharon por la Dirección de Acceso del ICHITAIP<sup>85</sup>.**

<sup>82</sup>Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2019). Informe Anual 2019. Disponible en <http://informe2019.anticorrupcion.org/informe2019.pdf>

<sup>83</sup> A través de la solicitud de información pública 013952017 se le preguntó al ICHITAIP cuántas sanciones por infracciones a la ley se habían impuesto al día 10 de febrero de 2017, este respondió que “[...]no se tiene registro de determinación expresa del Pleno del Instituto que tenga aprobada la imposición de sanciones, conforme al procedimiento previsto en el artículo 171 y desarrollado en los artículos del 174 al 176 de la LTAIP, por lo cual el dato estadístico es igual a cero” (ICHITAIP, 2017).

<sup>84</sup> En la solicitud de información pública 147602019 se le pregunta cuántas sanciones se han aplicado, desde la entrada en vigor de la LTAIP al día 05 de noviembre de 2019, a lo que el órgano garante contestó: “[...]En lo que respecta a las sanciones impuestas por el Órgano Garante, derivadas por incumplimientos en la publicación de las obligaciones de transparencia, se le informa que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva en los archivos de esta Dirección, no se encontró precedente de que a la fecha, se haya sancionado, en relación con la publicación de las obligaciones de transparencia comunes y específicas establecidas en los artículos 77 y 79 al 91, de la LTAIP, desde el inicio de su vigencia, a Sujeto Obligado alguno.” (ICHITAIP, 2019)

<sup>85</sup>Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2019). Informe Anual 2019. Disponible en <http://informe2019.anticorrupcion.org/informe2019.pdf>



Por lo anterior, y en atención a la deliberación del Jurado Ciudadano de asegurar una política para la aplicación de sanciones al incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, se deben realizar las siguientes acciones mínimas de política pública para intervenir en el problema público:

1. Generar un proceso de mejora regulatoria y simplificación al **Mecanismo de Denuncia**, brindando de manera proactiva acompañamiento a las personas denunciantes. En específico en casos de omisiones o desconocimiento de alguna de las etapas procedimentales de la denuncia;
2. Establecer políticas específicas para el mejoramiento de los procesos de investigación, y así lograr acreditar las infracciones a la ley, de esta forma, no terminar con niveles tan altos de desechamiento de denuncias ciudadanas;
3. Reformar los **Lineamientos que establecen las Disposiciones Complementarias al Procedimiento de Denuncia por Incumplimiento a las Obligaciones de Transparencia** previstas en la LTAIP, específicamente en el capítulo que habla sobre la **Presentación de la Denuncia**. Dándole atribuciones a la Dirección de Acceso para asegurar la máxima exhaustividad<sup>86</sup> en la investigación y no dejar todo el peso de la denuncia en la persona denunciante, lo que en los hechos permite tasas de desechamiento de arriba del 60%;
4. Al momento de la **Resolución de la Denuncia**, la Dirección de Acceso debe tomar en cuenta si la conducta ha sido reincidente al imponer una sanción, esto para asegurar disuadir del incumplimiento a los sujetos obligados.

Finalmente, para asegurar rendición de cuentas de la Dirección de Acceso se debe agregar a los Lineamientos la obligación de transparentar en datos abiertos las denuncias recibidas; su estado procesal; su resolución, en caso de existir; así cómo las sanciones fundadas y motivadas que se hayan establecido por cada caso. Buscando cumplir con el principio de máxima publicidad, el acceso a esta información deberá ser fácilmente accesible para las personas que ingresen al sitio web del ICHITAIP o a la Plataforma Nacional de Transparencia. Con lo anterior será posible realizar contraloría social sobre el proceso de denuncia de incumplimientos a las obligaciones de transparencia de los entes públicos.

**Consideraciones importantes:**

Se requiere la voluntad del órgano garante (ICHITAIP) para reformar este lineamiento

---

<sup>86</sup> En este nuevo esquema, la Dirección de Acceso fungirá como parte defensora de las personas denunciantes y de su derecho al acceso a la información, esto como pieza clave para asegurar la rendición de cuentas y el modelo de Gobierno Abierto.

estatal<sup>87</sup>. Además, que la persona titular de la Dirección de Acceso entienda el nuevo rol de garantía del derecho a denunciar que exigen las personas.

**Acción 16.** Asegurar que se generen Políticas de Transparencia Proactiva y de Información de Interés Público en cada ente público

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	ICHITAIP; y la totalidad de los sujetos obligados por la LTAIP.
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1: Prioridad 4 Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 8: Prioridad 32

Después de la discusión en torno a **Transparencia proactiva**, el Jurado ciudadano deliberó que la propuesta de “asegurar la implementación de mecanismos o iniciativas de transparencia proactiva en cada ente público, acompañado de sus lineamientos” es fundamental para la construcción de la PEA.

Al respecto, en su documento de definición del *Modelo de Gobierno Abierto*, el SNT explica que para transitar de un ente público cerrado a un ente público abierto, se deben de asegurar políticas de transparencia proactiva<sup>88</sup>. Desde 2016, el SNT emite un acuerdo a través del cual se establecen los **Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva**. Estos Lineamientos son de observancia obligatoria para todos los entes públicos obligados y, tienen por objeto establecer las directrices que deberán observarse para identificar la información adicional que se publicará de manera obligatoria por considerarse de interés público, el procedimiento de remisión al ICHITAIP

<sup>87</sup> Según lo establecido en el Artículo Cuarto Transitorio de los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, los Organismos garantes desarrollarán las normativas complementarias que les corresponda para regular los procedimientos de verificación y vigilancia del cumplimiento de obligaciones, así como de denuncia ciudadana, referidos en los capítulos VI y VII del Título Quinto de la Ley General, a partir del día siguiente de la fecha límite referida en el artículo segundo transitorio. Además que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 apartado B fracción VIII inciso c) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, el Organismo Garante tiene atribuciones para emitir los Lineamientos para el mejor cumplimiento de la Ley.

<sup>88</sup> Sistema Nacional de Transparencia (2016). Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto. Disponible en <http://gobiernoabiertoqto.org.mx/documentos/libros/10.pdf>



para su revisión y el mecanismo de verificación de su cumplimiento, en términos de los artículos 80 y 82 de la LGTAIP. Así también, establecer reglas y criterios para la emisión de las **políticas de transparencia proactiva** referidas en los artículos 56, 57 y 58 de la misma Ley. Esto con la finalidad de incentivar a los entes públicos a publicar y difundir información adicional a las obligaciones de transparencia comunes y específicas previstas en la LGTAIP; y establecer los criterios para su evaluación.

A este momento, el órgano garante para el Estado de Chihuahua (ICHITAIP) no ha empleado a cabalidad, los lineamientos mencionados. Estos lineamientos son el parteaguas para la implementación de una Política Estatal de Transparencia Proactiva. Por lo anterior, se deben de asegurar las siguientes acciones:

1. Generar una estrategia estatal de Transparencia Proactiva y de Información de Interés Público, que busque la publicación de información adicional a las obligaciones de transparencia, cómo lo establecen los Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva.
2. Establecer criterios que aseguren que la información pública, de los entes públicos, refleje un lenguaje ciudadano, se publique en datos abiertos y sea de eficiente acceso para su evaluación y monitoreo.
3. Promover estrategias de Transparencia focalizada, al menos respecto a sujetos obligados que históricamente han caído en incumplimiento de sus obligaciones y, aquellos que producen información relacionada al combate a la corrupción, así como en materia de contrataciones y obra pública.

**Consideraciones importantes:**

Se requiere de voluntad del órgano garante de transparencia (ICHITAIP) para hacer uso de sus atribuciones en materia de verificación del cumplimiento de los Lineamientos de Transparencia Proactiva e Información de Interés Público del SNT.

**Acción 17. Política de Contrataciones abiertas y Anticorrupción**

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	<b>Fase 1:</b> Congreso del Estado de Chihuahua <b>Fase 2:</b> Ayuntamientos Municipales; SFP; Coordinación

	de Política Digital; Secretarías de Hacienda, Comunicaciones y Obras Públicas, y Desarrollo Urbano y Ecología
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 7: Prioridades 28, 29, 30

En este apartado se realizan propuestas enfocadas a promover mejoras en los procesos y normativa de contrataciones públicas (adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública) estatales y municipales, con un enfoque de derechos humanos y bajo esquemas de participación y transparencia proactiva para el combate a la corrupción.

Una importante solución al problema público, de *Mal Gobierno*, deliberada por el Jurado Ciudadano es la creación de una política integral de contrataciones públicas, enfocada al combate a la corrupción. Esta política incorpora varias de las soluciones identificadas para el problema público: (1) Fortalecer la plataforma de contrataciones públicas abiertas; (2) Fortalecer la figura de Testigo social para aumentar la vigilancia ciudadana; (3) Ciudadanizar los comités de Adquisiciones y Obra Pública; (4) Publicar las listas de precios de mercado, especificaciones técnicas, (obras, adquisiciones y servicios), etc.

Esta política tiene componentes de modificaciones normativas a la **Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Chihuahua**, que incorporamos a una primera fase. Las modificaciones normativas deben incluir, por lo menos, los siguientes aspectos:

- 1. Incorporar plenamente las figuras de vigilancia y participación ciudadana**, como el Testigo Social y la figura de Contraloría Social, al proceso de contrataciones públicas desde su origen, en particular a las sesiones de los comités de Adquisiciones y Obras Públicas. Y, eliminar las restricciones en las leyes y reglamentos en la materia, en relación a las etapas de las contrataciones públicas en las que testigos y contralores sociales no pueden participar y vigilar.
- 2. Garantizar la transparencia y apertura de los Comités de Adquisiciones y Obra Pública.** Apertura de las sesiones de manera presencial y a través de transmisiones en vivo. Garantizando la transparencia de la totalidad de la información respecto a los procedimientos de los comités de Adquisiciones y Obra Pública. Este punto es muy importante para que el Testigo Social, y las demás figuras de Contraloría Social, cuenten con la información suficiente para identificar riesgos y posibles actos de corrupción.

### **3. Garantizar una normativa para el uso adecuado de las excepciones a la licitación pública.**

- a. Se debe robustecer la reglamentación por medio de la cual un ente público puede acreditar el uso de las excepciones a la licitación pública.
- b. Se debe crear un tope presupuestal para el uso de ciertas excepciones que, histórica y estadísticamente, no son inusuales y que al contrario, han sido utilizadas para otorgar adjudicaciones directas sin restricción alguna.

Otra problemática importante, abordada en el eje 3 de Participación y Vigilancia Ciudadana, es que la actual normativa en materia de contrataciones públicas para el Estado de Chihuahua carece de un enfoque de derechos humanos y participación ciudadana. Existe obstaculización y falta de incentivos para que las personas participen y vigilen los procesos de contrataciones públicas. No existen los protocolos necesarios para que los entes que implementan procesos de contratación pública se adapten a la disponibilidad de las personas en cuestión de horario, accesibilidad, movilidad, etc., que puedan derivarse de su situación socio-económica y que terminan desincentivando la participación ciudadana.

Por otro lado, la calidad de la información pública relacionada a las contrataciones públicas, estatales y municipales, no cumple a cabalidad el principio de máxima publicidad (completa, oportuna y accesible), vulnerando el derecho de acceso a la información pública y la participación ciudadana informada.

**Por lo anterior, en relación a la plataforma estatal de contrataciones públicas se deben realizar las siguientes acciones mínimas de política pública:**

- 1.** Diseñar un modelo de transparencia proactiva de la información completa de contrataciones públicas, en tiempo real, asegurando la actualización y consistencia del contenido que ofrece la plataforma.
- 2.** Implementar el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas<sup>89</sup> que garanticen la existencia de:
  - Información en datos abiertos<sup>90</sup>;
  - Información completa y verificable de los procesos desde planeación hasta su implementación y evaluación;
  - Mecanismos y canales para que las personas aporten ideas e información que conduzca a un eficiente uso de los recursos públicos, y mejores bienes y servicios públicos;

---

<sup>89</sup> Open Contracting Partnership. Guía “Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas”. Página web consultado en: <https://standard.open-contracting.org/latest/es/guidance/>

<sup>90</sup> Alianza por las Contrataciones Abiertas. Gobiernos, empresas y ciudadanos fortaleciendo la apertura y la participación en las compras públicas. Consultado el 4 de diciembre 2020 en: <https://www.contratacionesabiertas.mx>

- Mecanismos de verificación sobre la veracidad y comparabilidad de la información;
- 3. Establecer un plan de incorporación de la totalidad de los contratos públicos de los entes públicos del estado, así como establecer una estrategia de coordinación, integración e interconexión con los Ayuntamientos municipales del estado de Chihuahua para la transparencia de sus contrataciones públicas.
- 4. Implementar estrategias que promuevan proactivamente la participación y vigilancia ciudadana de las contrataciones públicas.
- 5. Incluir un mecanismo de evaluación de la plataforma por parte de los usuarios y, periódicamente, transparentar los resultados.
- 6. Incorporar un mecanismo de denuncia anónima de posibles actos de corrupción en la plataforma de contrataciones públicas.

#### **Acción 18.** Conectividad a la Plataforma Nacional Digital

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	SESEA; SFP; Coordinación de Política Digital del Estado de Chihuahua
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1: Prioridad 3 Objetivo 3: Prioridad 20 Objetivo 7: Prioridad 29

La Plataforma Digital Nacional es una herramienta estratégica, de información del SNA, que genera inteligencia para el combate a la corrupción. Su funcionamiento depende del suministro de datos estandarizados que brindan los entes públicos mediante un esquema de interconexión a través de las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Locales Anticorrupción. La Plataforma Digital Nacional está compuesta por los siguientes sistemas :

1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
2. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
3. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados.

4. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.
5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
6. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Para abordar la problemática y solución identificada, por el Jurado Ciudadano en la Mesa de Buen gobierno, se deben de garantizar las siguientes acciones mínimas con relación a la **Plataforma Digital Estatal**:

1. **Asegurar la interoperación de cada uno de los sistemas que componen la Plataforma Digital Estatal**, para ello es necesario el desarrollo de las herramientas informáticas que permitan la captura, modificación y consulta de la información por parte de los usuarios, pudiendo ser éstos personas ciudadanas o funcionarias públicas, contando con niveles de acceso a la información de manera diferenciada.
2. Implementar, a nivel estatal y municipal, un padrón único actualizado de proveedores y contratistas, con acceso público en un mismo portal.
3. Adaptar y desarrollar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.

**Acción 19.** Digitalización de trámites, contrataciones y procesos administrativos

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	SESEA; SFP; Coordinación de Política Digital del Estado de Chihuahua
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 6: Prioridad 23 Objetivo 7: Prioridad 28 Objetivo 8: Prioridad 32

La ENCIG 2019 muestra que, de los trámites realizados en Chihuahua, 47.7% de las personas los realizaron personalmente en las instalaciones de gobierno, mientras que únicamente 4.4% lo hicieron por medio de internet y 1.8% a través de líneas telefónicas; es decir, la vía virtual sigue considerándose de las últimas opciones para realizar trámites.

Chihuahua cuenta con una plataforma de trámites y servicios ganadora a nivel nacional en materia de innovación<sup>91</sup>. A pesar de ello, no se está aprovechando completamente y presenta fallas importantes que inhiben su uso, por ejemplo, se menciona que hay constantes fallas en la página de internet o la desactualización del contenido<sup>92</sup>. En la actualidad la plataforma sirve para consultar información de 665 servicios y trámites, 70 de los cuales incluyen el pago en línea y 21 son para agendar citas<sup>93</sup>.

Dentro de los aprendizajes que deja el Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE)<sup>94</sup>, están el buscar aumentar:

- La consistencia y calidad de información entre los sitios electrónicos y oficinas gubernamentales;
- La participación ciudadana;
- Ofrecer vínculos a servicios del gobierno federal para facilitar la interacción.

Sobre esta política en materia de Gobierno Digital<sup>95</sup>, deliberada por el Jurado Ciudadano, en torno a la digitalización de la mayor cantidad de etapas de trámites y procesos administrativos, se deben asegurar las siguientes acciones mínimas:

1. Implementar estrategias de comunicación social respecto a la plataforma de trámites y servicios ya existente.
2. Asegurar la actualización y consistencia del contenido que ofrece la plataforma.
3. Incrementar el número de servicios que ofrece la plataforma, así como establecer una estrategia de integración o interconexión a servicios municipales.
4. Implementar estrategias que promuevan proactivamente la participación ciudadana.
5. Incluir un mecanismo de evaluación del portal por parte de los usuarios y transparentar los resultados.

---

<sup>91</sup> El portal de trámites y servicios ganó el tercer lugar en el ramo estatal del Premio a la Innovación en Transparencia 2020, organizado por el Inai, la ASF, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

<sup>92</sup> Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. Consultado de la página Web: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/08\\_chihuahua.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/08_chihuahua.pdf)

<sup>93</sup> Premio a la Innovación en Transparencia (2020). Consultado de la página web: <http://premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx>

<sup>94</sup> Luna, L. (2019). "Ranking de Portales Estatales 2019". U-gob. Consultado en: <https://u-gob.com/ranking-de-portales-estatales-2019/>

<sup>95</sup> De acuerdo a la OEA (2005), el Gobierno Digital tiene como objetivo aprovechar las tecnologías de la información para que la Administración Pública las utilicen para agilizar trámites y elevar la calidad de servicios gubernamentales; asimismo, se ha considerado como una alternativa para evitar casos de corrupción al evitar la interacción entre personas. Consultado en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_mex\\_viiq\\_bg\\_qd\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_viiq_bg_qd_sp.pdf)



### Eje 3

## Fortalecer la Participación y Vigilancia Ciudadana

Derivadas del proceso de análisis y deliberación, así como de un proceso de verificación de viabilidad técnica por parte de la SESEA, a continuación se presentan las acciones de política pública consideradas como las más idóneas y relevantes por el Jurado Ciudadano y la Comisión Ejecutiva del SEA para atender las causas del problema público relacionadas a la falta de participación y vigilancia ciudadana en nuestra entidad.

Entendemos a la participación y vigilancia ciudadana como un mecanismo anticorrupción fundamental para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, al igual que la fiscalización y control de los recursos públicos en nuestra entidad.

**Acción 20.** Crear un órgano garante del derecho a la participación ciudadana.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo; Poder Ejecutivo Estatal;
Actores para implementación	Congreso del Estado de Chihuahua; IEE; CPC; Consejo Consultivo de Participación Ciudadana Estatal;
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 8: Prioridades 31, 33

Con relación al grave problema de “falta de protección y garantías del derecho a la participación ciudadana”, el Jurado Ciudadano decidió que era necesario incluir dentro de la PEA la propuesta de política pública para la creación de un órgano garante del derecho a la participación ciudadana, con capacidad de promover, garantizar y sancionar la obstrucción a la participación ciudadana. Para la creación de dicho órgano se deberá elaborar su propia Ley Orgánica, en la que se deberán contener las siguientes atribuciones y obligaciones mínimas:

1. Capacidad de promover, garantizar y sancionar la obstrucción a la participación ciudadana;

2. Elaborar un Plan de implementación y seguimiento de las acciones que derivan de la LPC; implementación, promoción, difusión e impulso de mecanismos de participación ciudadana.
3. Elaborar un Plan de sensibilización a personas funcionarias públicas, municipales y estatales, respecto a las obligaciones en materia de participación ciudadana;
4. Establecer sanciones a la obstrucción deliberada del derecho e instrumentos de participación ciudadana;

**Independientemente** de la creación del órgano garante del derecho a la participación ciudadana, es fundamental asegurar las siguientes acciones de política pública deliberadas por el Jurado Ciudadano:

1. Establecer sanciones y autoridades competentes que deban asegurar el derecho e instrumentos de participación ciudadana;
2. Implementación, promoción, difusión e impulso de mecanismos de participación ciudadana;
3. Crear mecanismos de incentivos (económicos, otros) para fomentar e igualar el acceso al derecho a la participación ciudadana.

**Acción 21.** Garantizar la vigilancia ciudadana en el uso de los recursos públicos.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	Ayuntamientos Municipales; SFP; ICHITAIP; CPC; Consejo Consultivo de Participación Ciudadana (estatal y municipales)
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 8, Prioridades 31, 32 Objetivo 7, Prioridad 28

La propuesta de “facilitar la participación ciudadana, en relación con la vigilancia de obra, arrendamientos, servicios públicos y gobierno abierto (evitar la obstaculización)” fue elegida, por el Jurado ciudadano, como fundamental para intervenir el problema público de la *Gran Corrupción* en contrataciones públicas. A pesar que en Chihuahua se reconoce el derecho a la participación ciudadana en el artículo 4to. de la Constitución del Estado, la obstrucción deliberada, de la participación y vigilancia ciudadana, es la primera causa del problema público identificada por las personas integrantes de la Mesa de Trabajo. Figuras como las de Testigo social, Contraloría social, Cabildo abierto, entre otras que están

dedicadas a la vigilancia del uso de los recursos públicos, se suelen obstaculizar a través de la imposición de requisitos excesivos y restricciones establecidas en los reglamentos y lineamientos a nivel estatal y municipal del Poder Ejecutivo.

Al respecto, se establecieron las siguientes acciones fundamentales en la política integral de contrataciones públicas (eje 2 de Buen Gobierno) para ciudadanizar los comités de transparencia, adquisiciones y obra pública (municipales y estatales):

- **Incorporar plenamente las figuras de vigilancia y participación ciudadana**, como el Testigo Social y la figura de Contraloría Social, al proceso de contrataciones públicas desde su origen. En particular a la totalidad de las reuniones de los comités de Transparencia, Adquisiciones y Obras Públicas.
- **Garantizar la transparencia y apertura de los comités de Transparencia, Adquisiciones y Obra Pública.** La apertura de la totalidad de las sesiones de manera presencial y a través de transmisiones en vivo. Garantizar la transparencia de la totalidad de la información respecto a procedimientos de contratación de los comités de Transparencia, Adquisiciones y Obra Pública. Este punto es muy importante para que el Testigo Social, y las demás figuras de Contraloría Social, cuenten con la información suficiente para elaborar un dictamen, poder identificar riesgos y posibles actos de corrupción.

Es fundamental asegurar que la reglamentación, estatal y municipal, no obstaculice las figuras de Testigos Sociales y Contraloría Social. Por lo anterior, se deben de realizar las siguientes acciones mínimas para intervenir en el problema público:

1. Asegurar que testigos y contralores sociales tengan:
  - a. Oportunidad para hacer observaciones durante las sesiones de comités.
  - b. Capacidad para rendir informes.
  - c. Oportunidad de retirarse e inconformarse del proceso de contratación.
2. Eliminar todas las restricciones en relación a las etapas del procedimiento de las contrataciones públicas en las que testigos y contralores sociales pueden participar y vigilar.
3. Eliminar todas las restricciones en relación a los tipos de procedimientos<sup>96</sup> (en particular, en adjudicación directa o invitación a cuando menos tres proveedores) en las que testigos y contralores sociales pueden participar y vigilar.

---

<sup>96</sup> Reglamentos, estatales y municipales, en la materia disponen que cuando un procedimiento de contratación se declare desierto, el testigo social designado continuará participando en los subsecuentes procedimientos que la dependencia o entidad determine llevar a cabo para realizar la contratación. (entiéndase a través de adjudicación directa o invitación a cuando

4. Eliminar la facultad discrecional otorgadas a la SFP, los OIC o Comités de Adquisiciones a nivel municipal, que les permite determinar si una contratación pública es de “impacto social” y, por lo tanto, apta para ser objeto de vigilancia ciudadana.
5. Homologar y transparentar los criterios para registrar testigos y contralores sociales, con estricto apego a los principios establecidos en la LPC. Asegurando eliminar las restricciones de registro, particularmente aquellas que sean discriminatorias o restrictivas de derechos humanos.
6. Eliminar todas las restricciones en relación a la cantidad de personas que pueden acreditarse cómo de testigos y contralores.
7. Establecer mecanismos para que los testigos y contralores sociales puedan auto-adscribirse o asignarse aleatoriamente a procesos de contratación pública de manera previa, libre e informada.
8. Generar incentivos económicos o fiscales para promover la vigilancia ciudadana; *incluso*, considerar internalizar el costo de participación de un número determinado de testigos sociales, cómo porcentaje (%) del costo total de la contratación pública.

Por otro lado, en relación a la implementación de las políticas de participación y vigilancia ciudadana en contrataciones públicas, es fundamental asegurar las siguientes acciones:

9. Asegurar, a nivel estatal y municipal, la homologación de un estándar de datos para ser utilizados en procesos de contratación (ver los EDCA);
10. Implementar programas de formación permanente de personas interesadas en ser testigos y contralores sociales;
11. Diseñar y difundir herramientas para la detección ciudadana de riesgos de corrupción en contrataciones públicas;
12. Diseñar y difundir un protocolo de denuncia de riesgos de corrupción en contrataciones públicas.

**Acción 22.** Fortalecer el esquema de rendición de cuentas del Comité de Participación Ciudadana.

#### Tabla de información sobre la acción

---

menos tres proveedores). Si en este supuesto el testigo social puede vigilar adjudicaciones directas o invitaciones, es importante remover las restricciones de otros procedimientos que inician cómo excepciones a la licitación pública.

Ámbito de implementación	Poder Legislativo Poder Ejecutivo, CPC y SESEA
Actores para implementación	Congreso del Estado de Chihuahua; CPC
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 4. Prioridad 15

Según las organizaciones Locallis y Arkemtria A.C., el desempeño de los CPC estatales han sido fuertemente cuestionados desde distintos ámbitos. Entre las principales críticas se señala que las personas integrantes no responden necesariamente a los intereses de la ciudadanía; que en la práctica, el CPC no tiene un impacto significativo en las políticas y acciones de combate a la corrupción o; que los miembros de los CPC en su mayoría no tienen experiencia dentro de sociedad civil anticorrupción (2019).

Al respecto, una de las políticas deliberadas por el Jurado Ciudadano es el “fortalecimiento del esquema de rendición de cuentas del CPC, así como fortalecer sus capacidades para respaldar las exigencias de la ciudadanía en materia de combate a la corrupción”. Estas propuestas tienen un impacto normativo en la LSEA.

En cuanto al **esquema de rendición de cuentas y de gobierno abierto del CPC**, a pesar de que ya existen algunos elementos sobre rendición, de cuentas, establecidos en la normativa interna como el informe anual del CPC, es importante incorporar a la normatividad e implementar acciones más robustas que permitan transparentar, medir y evaluar, desde un enfoque de gobierno abierto y rendición de cuentas, el actuar de éste como órgano colegiado, así como el de cada uno de sus integrantes. Por lo anterior, se recomienda incorporar como obligación del CPC: establecer un esquema de rendición de cuentas y de gobierno abierto. Al respecto se recomienda utilizar el *Índice de Gobierno Abierto de los Consejos de Participación Ciudadana de los Sistemas Locales Anticorrupción*<sup>97</sup> elaborado con el apoyo de USAID y PNUD.

**Acción 23.** Fortalecer capacidades institucionales del Comité de Participación Ciudadana.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo Poder Ejecutivo, CPC y SESEA
Actores para implementación	Congreso del Estado de Chihuahua;

<sup>97</sup> Locallis y Arkemtria AC (2019).

	CPC
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 4. Prioridad 15 Objetivo 4. Prioridad 35

En relación con el fortalecimiento de las capacidades del CPC, la Mesa de trabajo determinó la importancia de dotar al CPC con la capacidad de emitir recomendaciones en materia de combate a la corrupción. Las recomendaciones serán no vinculantes y deberán de proponer un esquema de cooperación, monitoreo y asesoría por parte del CPC al ente receptor, para el cumplimiento de la misma. Así mismo, se debe incorporar la obligación de las autoridades receptoras de emitir justificaciones donde se desarrolle fundamentación y motivación ante la declinación de recomendaciones.

Otra propuesta importante que surge de la Mesa de Trabajo de Buen Gobierno, y es deliberada por el Jurado Ciudadana cómo fundamental para la PEA, es “asegurar un porcentaje del presupuesto estatal para que el CPC pueda mantener su independencia y promover el combate a la corrupción”.

A pesar que el artículo transitorio séptimo de la LSEA señala que “el Congreso del Estado deberá garantizar para el Ejercicio Fiscal 2018 y los subsecuentes, la suficiencia presupuestal para la implementación del SEA”, la realidad es que año con año el presupuesto destinado al mismo tiene que ser rescatando ya sea vía transitorios en el Presupuesto de Egresos del año 2019, o en discusiones de último minuto en la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública del Congreso del Estado.

La realidad es que el presupuesto propuesto año con año ha fluctuado entre 0.01% y 0.02% del Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua, siendo insuficiente para operar los proyectos que la LSEA obliga. Especialmente en los puntos referentes a la generación de la PEA, y su posterior implementación y evaluación.

La propuesta para evitar estas fluctuaciones presupuestarias que ponen en riesgo la política anticorrupción del Estado es, cómo se realizó en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua<sup>98</sup>, modificar la fracción II del artículo 26 en la LSEA para establecer que: “los recursos que le sean asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos del Estado, que con el fin de garantizar su operación, serán de por lo menos, el 0.035% del Presupuesto de Egresos del Estado, tomando como base el ejercicio fiscal que concluye”. Esto permitirá que la Secretaría Ejecutiva y el Comité de Participación Ciudadana cuenten con el presupuesto suficiente para hacer frente a los compromisos de seguimiento a la PEA y de

<sup>98</sup> Artículo 81. La Auditoría Superior elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por la persona titular de la Auditoría Superior al Congreso, por conducto de la Comisión, en los términos de Ley. Con el fin de garantizar su operación, la Auditoría Superior deberá contar con un presupuesto de egresos de, por lo menos, el 0.20% del Presupuesto de Egresos del Estado, tomando como base el ejercicio fiscal que concluye.

desarrollo de la Plataforma Estatal Anticorrupción.

Por último, otro aspecto importante de la propuesta del Jurado Ciudadano es la solicitud de modificar el nombre del CPC a “Comité Anticorrupción”. Lo anterior en atención a las confusiones que puede crearse en la ciudadanía entre el nombre de este órgano y el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana (CCPC) de origen en la LPC.

**Acción 24.** Creación de un Observatorio Ciudadano en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo Estatal
Actores para implementación	Comité de Participación Ciudadana (CPC); Sistema Estatal Anticorrupción (SEA); Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA);
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 7. Prioridad 25 Objetivo 8: Prioridades 36,27 Objetivo 9: Prioridad 24 Objetivo 10: Prioridades 26, 38

Es responsabilidad del CPC como vínculo entre la ciudadanía, academia y gobierno<sup>99</sup> proponer mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de hechos de corrupción<sup>100</sup>. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)<sup>101</sup>, el segundo problema, con 50.8%, más importante que percibe la ciudadanía de Chihuahua es la corrupción. Incluir la participación ciudadana en los procesos de combate a la corrupción logra mejorar la percepción e incluir las preocupaciones ciudadanas en torno a la problemática.

El Observatorio está pensado para funcionar como un contrapeso ciudadano, abierto a

<sup>99</sup> Ley de Participación Ciudadana, Artículo 15. El Comité Estatal de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador Estatal, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal

<sup>100</sup> Ley de Participación Ciudadana, Art. 21 inciso VIII: Proponer al Comité Coordinador Estatal, 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; e inciso XI Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;

<sup>101</sup> Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. Consultado de la página web: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/08\\_chihuahua.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/08_chihuahua.pdf)

cualquier persona que desee participar. Sus principales atribuciones serán las de vigilar la aplicación de la PEA, así como el monitoreo, incidencia, generación y difusión de estudios o iniciativas en el combate a la corrupción, en Chihuahua. En ningún momento podrá ser integrado por personas que formen parte del CPC o del CC.

El Observatorio consideraría incluir personas especialistas o con cierto grado de conocimiento del tema, por lo cual habría que colaborar con la academia y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

**Acción 25.** Crear un banco de buenas prácticas, instrumentos y mecanismos de participación y vigilancia ciudadana en municipios y estado.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	Comité de Participación Ciudadana (CPC); Secretaría de la Función Pública (SEA); Auditoría Superior del Estado; Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA);
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 2: Prioridades: 10 Objetivo 8: Prioridades: 31, 32, 33, 34

El Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local de la ONU<sup>102</sup> define las mejores prácticas como “contribuciones sobresalientes o iniciativas exitosas que asisten a mejorar la calidad de vida de las comunidades y a generar condiciones de sostenibilidad en las ciudades y regiones”.

El Banco de Buenas Prácticas es una herramienta que sintetiza evidencia sobre experiencias que puedan servir como guía para la formulación e implementación de nuevas acciones. Conlleva un esfuerzo para visibilizar experiencias internacionales, nacionales y locales que han sido exitosas e innovadoras en el ámbito de vigilancia ciudadana. La intención no es reemplazar las buenas prácticas ya existentes, sino contribuir y complementar a los esfuerzos que ya se realizan, para poner a disposición de las personas información. Esto con la finalidad de que estas intervenciones puedan ser adaptadas e implementadas en otros contextos. No se busca que se conserve la idea estática de un banco de buenas prácticas, como una plataforma que recabe documentos, sino como una

<sup>102</sup> ONU 2014. Guía de transferencia de prácticas, procesos y/o metodologías. Consultado en: <https://st1.ning.com/topology/rest/1.0/file/get/1267841926?profile=original>



plataforma de intercambio de buenas experiencias e ideas.

El Banco deberá estar dirigido a cualquier persona interesada en el tema, especialmente a las personas servidoras públicas, tomadores de decisiones, especialistas, académicas, organizaciones de la sociedad civil y personas involucradas en la formulación de políticas públicas.

Los objetivos específicos son:

1. Potenciar la participación activa en el proceso de identificación y difusión de las prácticas, favoreciendo la auto-reflexión, la rendición de cuentas y una cultura de la evaluación.
2. Promover espacios de aprendizaje y de intercambio de buenas prácticas, abriéndose a otros países y organizaciones.
3. Visibilizar y difundir las buenas prácticas mediante el microsítio, en foros, conferencias, etc.
4. Favorecer relaciones de colaboración con otras organizaciones e instituciones.
5. Ser un referente en el ámbito nacional en temas de participación y vigilancia ciudadana.
6. Transversalización de género.
7. Integración de un apartado de resguardo de la totalidad de los Proyectos ciudadanos presentados en convocatorias de Presupuestos Participativos estatales y municipales.

**Acción 26.** Crear políticas educativas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo, estatal y municipal
Actores para implementación	Servicios Educativos del Estado de Chihuahua (SEECH); Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Superior; SESEA
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 6: Prioridades 21,22 Objetivo 10. Prioridad 40

En relación a las problemáticas identificadas de (1) falta de educación para la participación y vigilancia ciudadana; (2) Falta de educación ciudadana y programas de cultura de la

legalidad; (3) Falta de talleres comunitarios llevados por organizaciones autónomas, para la formación ciudadana en participación y vigilancia ciudadana; (4) Falta de fortalecimiento de la cultura de la denuncia y la rendición de cuentas.

El Jurado Ciudadano estableció que la propuesta de “crear políticas educativas integrales en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción” es fundamental para la construcción de la PEA.

De acuerdo con el “Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana-Cívica 2016<sup>103</sup>” que publicó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), cuyo propósito es identificar las inclinaciones de estudiantes en torno a acciones cívicas en México y otros países; se registró que México se encuentra entre los tres promedios más bajos en conocimiento cívico. En dicho estudio se hicieron preguntas para conocer la postura de los jóvenes con respecto a diferentes problemas; entre ellos, se les preguntó si era malo que un político le diera trabajo a sus familiares, donde el 29% lo consideró malo, mientras que a nivel internacional el 44% lo considera malo. Asimismo, no existe un entendimiento de la división de poderes y cómo afecta la intervención de las autoridades en la impartición de justicia (INEE, 2016: 75-76).

Como buena práctica, el IEE implementa un programa<sup>104</sup> materia de Educación Cívica y Participación Ciudadana cuya población objetivo son personas jóvenes en “las regiones de menores niveles de participación cívica y electoral y en la población con más debilidad en cultura cívica, menor participación social y en desventaja para ejercer sus derechos ciudadanos y cívicos” (IEE, 2020:4).

La propuesta de política busca crear un Programa Educativo Estatal en materia de formación cívica, ética, vigilancia ciudadana y combate a la corrupción, así como realizar las siguientes acciones:

1. Incorporar módulos referentes al combate a la corrupción, participación ciudadana, integridad pública y empresarial, y derechos humanos.
2. Establecer una coordinación interinstitucional entre el SESEA y el Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Superior, a fin de generar un programa conjunto para la población universitaria;
3. Establecer indicadores de impacto para medir su éxito en relación con el uso de mecanismos de vigilancia ciudadana y combate a la corrupción.

---

<sup>103</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016). “Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana-Cívica 2016”. Consultado de la página web: <https://historico.mejoredu.gob.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1D318.pdf>

<sup>104</sup> En referencia al Programa de Educación Cívica, Participación Ciudadana y Capacitación del IEE 2020.

## Eje 4

# Fomento de la Denuncia como instrumento de confianza en las instituciones

A continuación, se describen las propuestas de políticas públicas resultado del proceso de análisis y deliberación del Jurado Ciudadano dentro de la Mesa de trabajo Denuncia Anticorrupción, así como de la investigación documental y de un proceso de verificación de viabilidad técnica por parte del equipo de la SESEA. La propuesta comprende las soluciones que se consideraron más idóneas y relevantes para atender la falta de denuncias de posibles actos de corrupción y responsabilidades administrativas en el Estado de Chihuahua.

Una importante decisión del Jurado Ciudadano es solicitar que las políticas en materia de denuncia tengan un enfoque de derechos humanos, osea que pongan en su centro la protección de las personas denunciantes, sean accesibles para todas las personas y sean integrales. Entendemos la **integralidad** cómo la necesidad de que varios entes públicos se coordinen y tomen acciones conjuntas para mitigar el problema público.

Esta serie de acciones de política pública, que en su conjunto llamamos **Política Integral de Denuncia (PID)**, se basan en el reconocimiento de la denuncia como un derecho humano y cómo una acción de confianza en las instituciones públicas que realizan las personas denunciantes. En este sentido, las instancias que integran el SEA tiene la obligación de crear las condiciones necesarias para garantizar un enfoque de derechos humanos en los mecanismos de denuncia, algunos elementos importantes para lograrlo son asegurar el anonimato, la trazabilidad de la denuncia, certeza jurídica en materia anticorrupción, la protección a denunciantes y el acompañamiento procesal, así como la implementación de esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

Esta política pretende integrar las soluciones al problema público identificadas en la Mesa de Denuncia, deliberadas por el Jurado Ciudadano cómo fundamentales: (1) Fortalecer las capacidades institucionales para los procesos de denuncia, investigación, substanciación y sanción en materia de combate a la corrupción; (2) Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción; (3) Creación de mecanismos de denuncia anónima para faltas administrativas graves y no graves; (4) Creación de mecanismos y medidas de

protección para personas denunciantes; entre otras. Para su implementación, la PID se traduce en los siguientes componentes y políticas (ver Tabla 2 para ver todas las soluciones al problema público identificadas).

**Tabla 3.** Componentes y políticas de la PID

<b>Componentes y políticas de la PID</b>	
<b>Capacidades institucionales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer las capacidades institucionales de detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.</li> <li>2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.</li> <li>3. Asegurar mediante litigio estratégico y transparencia proactiva que las denuncias administrativas avancen en el estado de Chihuahua.</li> </ol>
<b>Mecanismos de Denuncia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Crear mecanismos de denuncia anónima para autoridades investigadoras de faltas administrativas, asegurando la no-rastreabilidad y sanciones al uso ilegítimo de datos de personas denunciantes.</li> <li>5. Instalar una Ventanilla Única de Denuncia-Folio único.</li> </ol>
<b>Transparencia y rendición de cuentas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Crear mecanismos de transparencia proactiva de denuncias anticorrupción.</li> <li>7. Crear una Mesa Interinstitucional con presencia de personas ciudadanas, donde se vigile la implementación de la política integral de denuncia.</li> </ol>
<b>Política de comunicación social</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Crear una política de comunicación social coordinada para las instancias receptoras de denuncias.</li> </ol>
<b>Prevención</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Crear un sistema de alertas de corrupción.</li> </ol>
<b>Sanciones en materia de Transparencia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Sancionar el desacato de las resoluciones emitidas por el Pleno del Órgano Garante en materia de transparencia.</li> </ol>

<b>Garantías de Derechos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Medidas de protección para personas denunciantes, víctimas y testigos de delitos por hechos de corrupción, en ámbito penal; y de responsabilidades administrativas, en el ámbito administrativo.</li> <li><input type="checkbox"/> Asegurar acompañamiento psicosocial, legal y procedimental a personas denunciantes.</li> </ul>
--------------------------------------	---

**Acción 27.** Fortalecer las capacidades de detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo Poder Ejecutivo, estatal y municipal SEA
Actores para implementación	SFP; Ayuntamientos Municipales; ASE; SESEA; UIPE
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1. Prioridad 1 y 3

Como primer paso, es fundamental que se logre la adecuada instalación de la totalidad de los OIC municipales y estatales. Para hacerlo, es necesario homologar el Código Municipal del Estado de Chihuahua con lo establecido en la LGRA en cuanto a la obligatoriedad de incluir en el organigrama municipal al OIC y la Unidad de Responsabilidades Administrativas correspondiente, así como los requisitos mínimos del proceso de selección abiertos y transparentes de sus titulares, en los que se exhorta a los Ayuntamientos municipales a implementar la política de designación abierta de TOIC descrita en el eje de Gran Corrupción.

Por otro lado, es importante insistir en la necesidad de profundizar en el análisis sobre las capacidades y las potenciales dificultades técnicas que enfrentan las *autoridades investigadoras* y *autoridades substanciadoras* en la integración de las investigaciones. En especial los OIC, a fin de asegurar una adecuada vinculación entre los procesos de denuncia, investigación, substanciación y sanción en materia de combate a la corrupción, orientados a garantizar su debido proceso (SNA, 2020:75). Por lo anterior, es fundamental implementar las siguientes acciones mínimas:

1. Asegurar la creación de mecanismos interinstitucionales para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización. Estos mecanismos deberán facilitar el intercambio de información y

potencializar los alcances de la fiscalización, así como de los procedimientos de investigación de faltas administrativas o de hechos presuntamente constitutivos de delito;

2. Generar evidencia e insumos técnicos respecto al funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción. Esta evidencia deberá generar insumos útiles para la producción de inteligencia administrativa e interinstitucional, encaminada a mejorar los procesos de detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

**Acción 28.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de delitos por hechos de corrupción.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo estatal
Actores para implementación	Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua (FAE); Fiscalía General del Estado de Chihuahua.
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 2. Prioridades 8, 9 y 10

La vía penal es investigada por la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua (FAE), la cual fue instalada en 2019. Al 31 de diciembre de 2019 se habían recibido 36 denuncias de hechos presuntamente constitutivos de delito. Del total de las denuncias recibidas en 2019, solamente se *judicializaron* el 27%, es decir que solo esas pudieron avanzar al siguiente paso del proceso en el Poder Judicial.

Por lo anterior, y en aras de fortalecer las capacidades institucionales en materia de sanción a delitos por hechos de corrupción, es fundamental implementar las siguientes acciones mínimas de política pública:

1. Trabajar de la mano con el órgano equivalente a la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica del Estado de Chihuahua, así como generar convenios de colaboración con la UIF, la CNBV y el SAT.

2. Destinar un porcentaje del presupuesto anual de la FGE o FAE<sup>105</sup> en capacitación profesional en temas de recuperación de activos. Se recomienda considerar usar parte del remanente de los bienes recuperados en capacitación profesional.
3. Generar mecanismos que permitan establecer un mercado de alertadores que, a cambio de una parte de lo recuperado, contribuyan con medios de prueba de calidad para la integración de las carpetas de investigación.
4. Generar esquemas de colaboración con la FGE, sobre todo con la Fiscalía especializada en Delitos Electorales, de reciente creación, para compartir información; ya que estos delitos tienden a tener interrelación, como se evidencia en investigaciones periodísticas nacionales e internacionales en la materia.
5. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción destinando un porcentaje de al menos el 5% del presupuesto anual en capacitación profesional en esos temas.

**Acción 29.** Asegurar mediante litigio estratégico y transparencia proactiva que las denuncias administrativas avancen en el estado de Chihuahua.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	FGE, ASE, SFP, TEJA, FAE, OIC municipales, OIC en organismos autónomos, Congreso del Estado, ICHITAIP.
Actores para implementación	CPC
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1. Prioridad 4 Objetivo 2. Prioridades 8 y 10 Objetivo 4. Prioridad 16

En marzo del 2020, el Poder Judicial resolvió un precedente<sup>106</sup> que abre la puerta para tener una participación activa de la sociedad organizada en las investigaciones de faltas

<sup>105</sup> Al momento de publicación del presente documento, la propuesta de iniciativa de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la FAE que la dotaría plenamente de autonomía presupuestal se encuentra en la Comisión Primera de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua.

<sup>106</sup> RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO INICIAR LA INVESTIGACIÓN RELATIVA, AL OTORGARLE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA UNA PARTICIPACIÓN ACTIVA. [...] podrán tener el carácter de denunciante las personas físicas o morales, o el servidor público que acude ante las autoridades investigadoras con el fin de exponer actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, otorgándole una participación activa, tanto en la fase de investigación –denuncia y conclusión de hechos que puedan constituir falta administrativa o abstención–, como en el propio procedimiento de responsabilidad en su calidad de tercero, por lo que su intervención no se reduce a un mero denunciante,

administrativas. Donde se le da el carácter de participante activo al denunciante y con ello el *interés jurídico* para iniciar el juicio de amparo. Esto cambia de manera importante la correlación de fuerzas de la parte denunciante, pues históricamente conocer el avance de una investigación era imposible.

Para explicar el problema, se toma como ejemplo la investigación, del medio *YoCiudadano*, sobre las denuncias en Chihuahua que dice: “[...]Pero lo que siguió fue un caso sin sentencia, ni reparación por daños al erario. Toda esa máquina llamada SEA se vio rebasada y, como en otros casos, esta ha sido la constante: las sanciones administrativas y denuncias penales *judicializadas* en contra de funcionarios de la actual administración son prácticamente irrelevantes cuantitativamente”<sup>107</sup>. La nota narra cómo los casos actuales en materia administrativa se encuentran sin avance.

De acuerdo a sus facultades, el CPC, recibirá las denuncias ciudadanas y podrá dar acompañamiento a las personas denunciante. Esto para incidir en la reducción de los niveles de impunidad generados a través de la inacción de las autoridades encargadas de la investigación y substanciación de las posibles faltas administrativas graves y no graves. Sin embargo, de manera proactiva, el CPC o sus integrantes de manera individual, también podrán decidir firmar éstas en carácter de denunciante y tener la posibilidad de solicitar el avance de las mismas. En caso de demostrar la inactividad de las autoridades correspondientes se podrán promover amparos enfocados a garantizar la debida diligencia de las investigaciones.

Para adquirir la figura de denunciante, el CPC deberá previamente analizar cada caso de manera independiente, evaluar la veracidad de las pruebas recolectadas por el denunciante, analizar la pertinencia de las acciones consecuentes y acordar su participación; según lo establecido en los lineamientos correspondientes.

Las denuncias representan los insumos que permiten identificar si las autoridades siguen el debido proceso de las investigaciones, por tal razón, el CPC llevará una base de datos abiertos de las denuncias realizadas, medirá los tiempos para admisión de la denuncia, para generar IPRAs y para dar inicio al procedimiento administrativo. En este mismo sentido, se buscará que los OIC y la ASE se sumen de manera proactiva en reportar, en

---

pues incluso se le otorga el derecho para impugnar la abstención de la autoridad investigadora de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa y, en su caso, las determinaciones exculpatorias, mediante el recurso de inconformidad. Por tanto, el denunciante de los hechos probablemente constitutivos de responsabilidad administrativa tiene interés jurídico para promover el juicio de amparo contra la determinación de no iniciar la investigación relativa.  
Tesis I.4o.A.186 A (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Consultada el 10 diciembre de 2020 en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2021765>

<sup>107</sup>YoCiudadano (2020). Noticia “Chihuahua: discursos anticorrupción al alza; sentencias a la baja”. Disponible en: <https://yociudadano.com.mx/investigaciones/chihuahua-discursos-anticorrupcion-al-alza-sentencias-a-la-baja/>



sus páginas de internet de manera mensual, el estado del avance de las investigaciones, en un nivel desagregado, donde al menos se documente:

1. El folio específico de la investigación.
2. Nombre de la institución denunciada.
3. Área de adscripción.
4. Breve descripción de la denuncia (protegiendo datos personales)
5. Diligencias que se han generado.
6. Si hubo respuesta por cada diligencia generada.
7. La extensión del documento de la investigación en número de carpetas y fojas por carpeta.

**Acción 30.** Crear mecanismos de denuncia anónima para faltas administrativas que aseguren la no-rastreabilidad y sanciones al uso ilegítimo de datos de personas denunciantes.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Judicial, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo estatal y municipal
Actores para implementación	FGE, ASE, SFP, TEJA, FAE, OIC municipales, Consejo de la Judicatura, OIC en organismos autónomos, Congreso del Estado, ICHITAIP.
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1. Prioridades 5 y 6

Para crear mecanismos de denuncia anónima para faltas administrativas que aseguren la no-rastreabilidad y sanciones al uso ilegítimo de datos de personas denunciantes se deberán implementar las siguientes acciones de política pública:

1. Desarrollar lineamientos técnicos homologados para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias de todos los órganos facultados para realizar estas actividades, que busquen garantizar el debido proceso de las investigaciones;
2. Desarrollar lineamientos homologados que garanticen los procedimientos para proteger la confidencialidad sobre la identidad de las personas que denuncian, haciendo la diferenciación entre ciudadanos y servidores públicos. Al respecto, la

ONU<sup>108</sup> considera que es necesario asignar un espacio de denuncia a donde la persona ciudadana o funcionaria pública puedan acudir, cuando habiendo interpuesto su denuncia observe que la dependencia facultada para investigar o substanciar una investigación decidiera no continuar con el debido proceso, o cuando existen motivos razonables para pensar que en caso de plantear la cuestión internamente o ante la entidad de primera instancia prescrita, serían víctimas de represalias o tengan motivos para temer un encubrimiento. Pero también, establecer procedimientos orientados a proteger los derechos y reputación de los denunciados;

3. Difundir y fortalecer los sistemas de denuncia así como los formatos electrónicos y físicos utilizados para este fin;
4. Generar estrategias para incentivar y promover denuncias de corrupción. Evaluando la pertinencia de remunerar económicamente a las personas denunciantes (ciudadanas o funcionarias públicas<sup>109</sup>), con un porcentaje de los recursos recuperados<sup>110</sup>;
5. Capacitar al personal responsable de las áreas de investigación, de faltas administrativas graves y no graves, en materia de esta política;
6. Proponer reformar la legislación penal estatal para reconocer el interés legítimo de cualquier persona para denunciar hechos de corrupción;
7. Crear mecanismos de seguimiento y trazabilidad de la denuncia (folio único) de faltas administrativas graves y no graves;
8. Homologar criterios para sancionar faltas administrativas no graves relacionadas con los códigos de ética.

### **Acción 31. Instalar una Ventanilla Única de Denuncia**

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo; Poder Ejecutivo estatal y municipal

<sup>108</sup> Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2010). Guía técnica de la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

<sup>109</sup> Se exceptúan de la remuneración económica las personas integrantes del CPC, SESEA y de las personas titulares que integran al CC.

<sup>110</sup> Hacemos referencia al sistema de remuneración de personas alertadoras de corrupción en Estados Unidos, que puede consultarse en: <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/12/nwc-fcpa-report.pdf> y en <https://fraudeinterno.wordpress.com/2019/03/31/los-canales-de-denuncias-en-terminos-economicos-los-beneficios-de-blow-the-whistle/>

Actores para implementación	FGE, ASE, SFP, TEJA, FAE, OIC municipales, Consejo de la Judicatura, OIC en organismos autónomos, Congreso del Estado, ICHITAIP.
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1. Prioridades 3, 5 y 6

Dadas las situaciones descritas en el diagnóstico de la PNA y la PEA identificamos la importancia de generar mecanismos de validación explícitos y transparentes, que brinden confianza a la ciudadanía y a los servidores públicos para interponer una denuncia<sup>111</sup>. Un mecanismo propuesto<sup>112</sup> para este fin, es la Ventanilla Única de Denuncia Ciudadana (VUCD)<sup>113</sup>. A diferencia de lo que propone la RRC, este documento plantea la creación de un espacio de recepción de denuncias parecido al sistema de emergencias 911, en donde de manera institucionalizada y estandarizada se: a) reciban las denuncias ciudadanas (por teléfono, correo electrónico, sitios de internet, teléfono, etc.), b) se ofrezca asesoría para la presentación de denuncias<sup>114</sup> c) emita un folio único de seguimiento, d) canalicen las denuncias a la dependencia correspondiente, e) de seguimiento a las respuestas emitidas a los ciudadanos y, f) se genere información estratégica.

La ventanilla única debe convertirse en “un canal fácil y expedito para que los denunciantes puedan expresar su demanda (queja, petición o propuesta), con procedimientos claros y explícitos para su protección (tanto personal en caso de potenciales represalias, como de sus datos personales). Esto implica la necesidad de contar con diferentes canales para recibir la demanda ciudadana, adecuados a diversos públicos objetivos (correo electrónico, sitios de internet, teléfono, carta postal, audiencia, etcétera)”<sup>115</sup>.

Basado en lo anterior se proponen las siguientes acciones de política pública.

### **Acciones previas a la instalación de una Ventanilla Única de Denuncia:**

1. Desarrollar lineamientos que aseguren el debido proceso de investigación, sustanciación y conclusión de las denuncias presentadas.
2. Desarrollar lineamientos homologados para protección de datos de los denunciantes<sup>116</sup>.

<sup>111</sup> SESNA (2020). Política Nacional Anticorrupción. Disponible en

<sup>112</sup> El SIVU propuesto por la RRC, considera que debe implementarse un sistema institucionalizado y estandarizado a cargo del órgano de control interno responsable de: (1) la recepción, atención y respuesta a la demanda ciudadana y (2) del uso estratégico de la información generada.

<sup>113</sup> Hevia, F.; Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU). Red por la Rendición de Cuentas. 2014.

<sup>114</sup> Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal (2020). Denuncia Ciudadana de la Corrupción. Disponible en <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>

<sup>115</sup> Hevia, F (2014). Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU). Red por la Rendición de Cuentas.

<sup>116</sup> Se puede tomar como ejemplo los “Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción”, emitidos por la Secretaría de la Función Pública. Consulta en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5571543&fecha=06/09/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5571543&fecha=06/09/2019)

3. Evaluar la pertinencia de remunerar económicamente a los denunciantes (internos y externos), con un porcentaje de los recursos recuperados<sup>117</sup>.
4. Capacitar al personal responsable de las áreas de investigación de faltas administrativas graves y no graves.
5. Homologar criterios para sancionar faltas administrativas no graves relacionadas con los códigos de ética.

**Acciones de política pública para la conformación de la Ventanilla Única de Denuncia:**

6. Fomentar la interconectividad de los sistemas de denuncia para ordenar, unificar y coordinar la información.
7. Difundir los sistemas y fortalecimiento de denuncia incluyendo formatos electrónicos y físicos, así como manuales informativos sobre los procedimientos y requisitos para interponer una denuncia en lenguaje ciudadano.
8. Promover y registrar las denuncias por faltas administrativas graves y no graves.
9. Desarrollar mecanismos de capacitación para la población usuaria de la ventanilla única que incluya conceptos mínimos para la generación de una denuncia.
10. Desarrollar mecanismos de información para que el ciudadano identifique el avance de sus denuncias interpuestas, iniciadas, canalizadas y finalizadas.
11. Establecer los procedimientos para registrar, en el sistema, aquellas denuncias ingresadas por vías diferentes a las establecidas en la Ventanilla Única de Denuncia para obtener un número de folio (denuncias presentadas personalmente a los OIC).
12. Capacitar al personal responsable de atención ciudadana para asesorar a los ciudadanos sobre los mecanismos disponibles para interponer una denuncia.

**Acción 32.** Crear mecanismo de transparencia proactiva de denuncias anticorrupción

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Judicial, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo estatal y municipal
Actores para implementación	Poder Judicial, FGE, ASE, SFP, TEJA, FAE, OIC

<sup>117</sup> Analizar el éxito de este sistema de remuneración en Estados Unidos, mismo que puede consultarse en: <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/12/nwc-fcpa-report.pdf> y en <https://fraudeinterno.wordpress.com/2019/03/31/los-canales-de-denuncias-en-terminos-economicos-los-beneficios-de-blow-the-whistle/>

	municipales, Consejo de la Judicatura, OIC en organismos autónomos, Congreso del Estado, ICHITAIP.
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1. Prioridades 4, 5 y 6 Objetivo 2. Prioridad 10, Objetivo 4. Prioridad 16 Objetivo 8. Prioridad 32

En esta sección se busca implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Un estudio del CIDE<sup>118</sup>, identifica la preocupación generalizada para contar con información pública suficiente que permita identificar la veracidad, impacto y condiciones en las que se presentan las denuncias. Por lo tanto, se considera relevante contar con mecanismos de validación explícitos y transparentes, que brinden confianza a la ciudadanía y a los servidores públicos para interponer una denuncia.

Al momento, en el estado de Chihuahua, existen sistemas de denuncias institucionalizados como los que manejan la SFP (Sistema OBSERVA) y el sistema de denuncia de la ASE. En ambos sistemas se reciben las denuncias a través de medios electrónicos y se han observado avances. Sin embargo, es necesario que se construyan mejores mecanismos de sistematización, de información<sup>119</sup> y comunicación, entre las áreas vinculadas. Así como los canales de integración y publicación de información pública, tanto en el ámbito estatal como municipal, que generen certeza sobre el seguimiento al debido proceso y fomente confianza ciudadana, a la vez que se garanticen los Derechos Humanos a la información pública y a la buena administración pública.

Según datos de INEGI, (2020) durante el año 2019, las personas de nuestra entidad realizaron 108,118 consultas de información a una dependencia gubernamental relacionadas con denuncias por faltas, abusos de autoridad o hechos de corrupción cometidos por servidores públicos, de las cuáles el 70.2% manifestó sí haber recibido

<sup>118</sup> Fierro (2018). Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del Sistema de responsabilidades de servicios públicos relacionados con el combate a la corrupción, en las etapas de: prevención, investigación y sanción de actos de corrupción del SNA. Mencionado en: SESNA (2020:69). Política Nacional Anticorrupción. México.

<sup>119</sup> Por ejemplo, el Sistema Observa de la Secretaría de la Función Pública del Estado de Chihuahua no mide las denuncias que realizan los ciudadanos de manera presencial.

respuesta a su consulta de información<sup>120</sup>.

La falta, o insuficiente, sistematización de la información obtenida a través de los canales de recepción de denuncias, quejas y sugerencias ciudadanas y los procesos que le siguieron no permite: a) conocer y analizar las demandas sociales<sup>121</sup>; b) identificar los puntos críticos en procesos administrativos<sup>122</sup>; c) generar una opinión ciudadana que dé cuenta de si el proceso se siguió con estricto apego a derecho y al debido proceso de los imputados<sup>123</sup>; d) saber si las sanciones que se reportan corresponden a sanciones firmes o si éstas pueden estar sujetas a impugnación; e) identificar el nivel de efectividad de las instancias de procuración de justicia; f) imposibilidad de generar estrategias anticorrupción efectivas.

Fomentar la transparencia en las denuncias genera certidumbre sobre los procesos que siguen cada una de ellas, es por eso que se propone la creación de un portal web en donde se pueda dar seguimiento a las denuncias y sus procesos.

#### **Acciones previas a la instalación de mecanismos de seguimiento y transparencia:**

1. Establecer las condiciones de confianza para elevar la calidad de las denuncias;
2. Clarificar las rutas que siguen las denuncias desde su presentación hasta su trámite a las áreas competentes (lineamientos);
3. Criterios para manejar el sistema de mejora de información;
4. Definir rutas directivas para la integración de información;
5. Lineamientos para protección de informantes y denunciantes.

#### **Acciones de política pública para implementar mecanismos de seguimiento y transparencia:**

1. Crear un portal oficial en donde se publique la siguiente información:
  - a. Relación de denuncias ciudadanas recibidas por las entidades competentes de manera presencial, electrónica o por cualquier otro medio (identificadas por número de folio asignado);
  - b. Relación de denuncias ciudadanas que fueron desestimadas o no procedieron (identificando la causa);
  - c. Relación de carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos de

---

<sup>120</sup> Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019 (ENAIID). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/#Tabulados>

<sup>121</sup> Hevia, F (2014). Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU). Red por la Rendición de Cuentas.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> SESNA (2020). Política Nacional Anticorrupción. México. 2020

servidores públicos provenientes de denuncias ciudadanas, resultados de auditorías, oficio, etc;

- d. Relación de investigaciones desestimadas por causa;
- e. Relación de investigaciones concluidas, (decisión tomada: se ejerció acción penal, investigación complementaria, archivadas, declararon incompetentes o no se ejerció acción penal);
- f. Relación de investigaciones pendientes de resolución;
- g. Relación de sanciones aplicadas por faltas administrativas graves y no graves identificadas con el número de investigación;
- h. Emitir informes públicos sobre los puntos críticos detectados en procesos administrativos, resultantes de las denuncias recibidas. Estos informes deben ser útiles para conocer de primera mano los problemas más sentidos por la población y establecer estrategias de actuación preventivas o correctivas de corrupción.

**Acción 33.** Crear una política de comunicación social coordinada para los entes públicos receptores de denuncias.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo; Poder Ejecutivo estatal y municipal
Actores para implementación	FGE, ASE, SFP, TEJA, FAE, OIC municipales, OIC en organismos autónomos, Congreso del Estado, ICHITAIP.
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1: Prioridad 7 Objetivo 2: Prioridad 11 Objetivo 10. Prioridad 39

Esta política de comunicación social surge de la solución “incrementar la difusión (no selectiva) de los casos de denuncia, auditoría, recomendaciones que sean exitosas” deliberada por el Jurado Ciudadano como vital para la PID. A las personas integrantes de la Mesa de Trabajo de Denuncia les preocupa la difusión selectiva y la falta de interés en dar publicidad a la totalidad de recomendaciones anticorrupción, resoluciones o sentencias en firme que emanen de denuncias ciudadanas o de funcionarias públicas.

Por lo anteriormente expuesto, es fundamental elaborar una estrategia coordinada de comunicación social para la difusión de la totalidad recomendaciones anticorrupción, resoluciones o sentencias en firme que emanen de denuncias ciudadanas o de funcionarias públicas.

La Fiscalía Anticorrupción del Estado (FAE) de Jalisco cuenta con una buena práctica en esta materia, pues cuenta una sección de noticias en su página oficial donde suelen aparecer casos de personas que han sido vinculadas a proceso por diferentes motivos, como cuando se menciona que agentes del Ministerio Público fueron vinculados por abuso de autoridad cómo resultado de una denuncia ciudadana<sup>124</sup>.

**Acción 34.** Crear un sistema de alertas de corrupción.

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Ejecutivo estatal
Actores para implementación	SFP
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 2. Prioridad 6 Objetivo 3: Prioridad 20

Una de las propuestas deliberadas, por el Jurado Ciudadano, fue la necesidad de implementar un esquema de *alertas* que permita desburocratizar la acción de proporcionar información sobre actos que se hayan cometido, se estén cometiendo o sean probable que se cometan por servidores públicos respecto de presuntos posibles faltas administrativa, como una política para la prevención de posibles actos de corrupción.

En septiembre de 2019, la SFP Federal publicó el “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción”, en el que se establece que las alertas son “una comunicación previa al inicio del procedimiento administrativo, que proporciona información sobre actos que se hayan cometido, se estén cometiendo o sean probable que se cometan por servidores públicos respecto de presuntos actos graves de corrupción, violaciones a derechos humanos, hostigamiento y acoso sexual”<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Fiscalía Anticorrupción del Estado de Jalisco (2020). Boletín de prensa “Por Simular Necropsia En Caso De Femicidio Y Archivarlo Como Suicidio, Vinculan A Mp Y A Médico”. Dponible en <https://fiscaliaanticorrupcion.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1000>

<sup>125</sup> Secretaria de la Función Pública del Gobierno Federal (2019). Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción. Disponibles en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5594816&fecha=11/06/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594816&fecha=11/06/2020)



**Por lo anterior, se proponen las siguientes acciones de política pública:**

1. Implementar lineamientos similares a los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción de la SFP Federal para su aplicación vía los OIC a cargo de la SFP del Estado de Chihuahua.

**Acción 35.** Sancionar el desacato de las resoluciones emitidas por el Pleno del Órgano Garante en materia de transparencia

Tabla de información sobre la acción	
Ámbito de implementación	Poder Legislativo, Poder Ejecutivo estatal
Actores para implementación	ICHITAIP, Congreso del Estado de Chihuahua, Sistema Estatal Anticorrupción
Prioridades de la PNA alineadas	Objetivo 1. Prioridad 1 Objetivo 8. Prioridad 32

La LTAIP<sup>126</sup> otorga al ICHITAIP la tarea de salvaguardar el derecho humano de acceso a la información pública (Art. 19). Para lograr esto, le ha sido otorgada la facultad, entre otras cosas, para vigilar que los sujetos obligados cumplan con los requerimientos de transparencia y en caso contrario aplicar medidas de apremio y sanciones en los caso que la LTAIP contempla (Art. 160 y 172).

Entre las medidas de apremio, del artículo 160 de la LTAIP, se contemplan la amonestación pública y la multa de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente. En el artículo 172, se precisan como sanciones el apercibimiento, las multas, la separación temporal y definitiva del cargo público así como la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público, hasta por seis años.

Las últimas tres sanciones no han sido aplicadas por el ICHITAIP. Durante el año 2018, el Pleno del Órgano Garante impuso 124 medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones (113 amonestaciones públicas y 11 multas económicas). En 2019, se impusieron 300 medidas de apremio (286 amonestaciones públicas, 14 multas económicas<sup>127</sup>). La aplicación de las medidas de apremio que se utilizan al momento, no parecen ser suficientes para lograr la disminución de inconformidades ciudadanas

<sup>126</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado de Chihuahua, 2020.

<sup>127</sup> Instituto Chihuahuense de Transparencia y Acceso a la Información (2019).. Informe de Actividades Enero-Diciembre 2019. Disponible en <https://www.ichitaip.org/infoweb/archivos/reader/Informe-2019-web.pdf>

presentadas ante el ICHITAIP (Ver Tabla 1). Además, se ha observado que existen sujetos obligados quienes prefieren pagar las medidas de apremio (ver Tabla 3) económicas que publicar la información pública correspondiente.

**Tabla 4. Solicitudes de información, recursos de inconformidad y su rezago**

Año	2015	2016	2017	2018	2019
Solicitudes de información	↓ 5,309	↑ 8,788	↑ 14,104	↑ 14,745	↑ 17,032
Recursos presentados	↓ 127	↑ 221	↑ 1302	↓ 531	↑ 921
Porcentaje de inconformidad	2.39%	2.51%	9.23%	3.6%	5.41%
Recursos resueltos	107 (84.25%)	199 (90.04%)	1225 (94.09%)	367 (69.11%)	789 (85.67%)
Recursos pendientes	20 (15.75%)	22 (9.96%)	77 (5.91%)	164 (30.89%)	132 (14.33%)

Fuente: Informe de actividades del ICHITAIP 2019<sup>128</sup>

Por otro lado, se advierte que a partir del 2018, las observaciones que emite<sup>129</sup> el ICHITAIP en cuanto al cumplimiento de la publicación de las obligaciones de transparencia son vinculantes. Se observaron mejoras en los porcentajes de cumplimiento relacionados con la publicación de información en la Página Nacional de Transparencia (PNT). En 2017, el 57% de los sujetos obligados subieron más de un 60% de la información requerida, en 2018 el 80.3% de los sujetos obligados cumplieron en más de un 60% con los requisitos.

La principal razón por la que no se aplican sanciones relacionadas con la separación temporal o definitiva, así como la inhabilitación<sup>130</sup>, se debe a que, con la creación de la LGRA estas funciones le han sido asignadas al TEJA y se presume la posibilidad de una usurpación de funciones. Dadas estas razones, el ICHITAIP no cuenta con lineamientos relacionados con los procesos de aplicación de las sanciones mencionadas en el tercer párrafo anterior. De ahí que se observe la necesidad de implementar y mejorar políticas públicas que permitan al ICHITAIP implementar sanciones a los sujetos obligados que incumplen sus obligaciones de transparencia, disminuir los patrones de comportamiento no deseado e incrementar el nivel de obediencia a las resoluciones emitidas por el Pleno del Órgano Garante.

#### Acciones de política pública:

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Estas observaciones se emiten a partir de las revisiones de cumplimiento de obligaciones de transparencia.

<sup>130</sup> Incluso el INAI, no ha aplicado sanciones que vayan más allá de la multa económica.

1. **Evaluar la pertinencia y en su caso modificar la LTAIP referente a los siguientes aspectos:**
  - a. Las sanciones consideradas en las Fracciones IV, V y VI del artículo 172, (la separación temporal y definitiva del cargo público así como la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público, hasta por seis años).
  - b. Incluir como sanción, en el Art. 172 de la LTAIP del Estado, el arresto administrativo<sup>131</sup> <sup>132</sup> en los términos que se contemplan en la ley de transparencia del Estado de Jalisco, donde se establece que en caso de que el sujeto obligado incumpla con la resolución del recurso emitida por el Organismo Garante, éste podrá imponer “arresto administrativo de hasta treinta y seis horas, dentro de los tres días hábiles siguientes, y presentará la denuncia penal correspondiente. Para la ejecución del arresto se remitirá la resolución a la autoridad municipal competente, y presentará la denuncia penal correspondiente”<sup>133</sup>
  - c. En el sentido relacionado con el artículo anterior, establecer la obligatoriedad al ICHITAIP de interponer las denuncias por faltas administrativas y en su caso penales ante las autoridades competentes.
2. En cumplimiento de lo establecido en la LGRA, los integrantes del CC deberán acordar y generar mecanismos de vinculación institucional (lineamientos y criterios) entre el ICHITAIP, el TEJA y en su caso la FAE para canalizar las **denuncias por faltas administrativas graves**. Esto en términos del artículo 63 de la LGRA en donde se considera que un **servidor público cometa desacato** cuando “tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables”.
3. En cumplimiento de lo establecido en la LGRA, los integrantes del CC deberán generar mecanismos de inteligencia para combatir la corrupción. Como sistema deberá:
  - a. Generar información sobre las principales prácticas utilizadas por los sujetos obligados para omitir información.
  - b. Identificar patrones de comportamiento no deseado y proponer soluciones.

---

<sup>131</sup> Niño (2018). Noticia “ITEI ordena arresto administrativo por 36 horas al presidente de Teuchitlán”. UDG TV. 2018. Disponible en: <https://udgtv.com/noticias/jalisco/itei-ordena-arresto-administrativo-presidente-teuchitlan/>

<sup>132</sup> ITEI (2020). Concesionarios de Transporte Público multados por no entregar información, podrían ser arrestados. ITEI. 2020. Disponible en: <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1449>

<sup>133</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Artículos 113 y 117.



4. Publicitar la versión pública sobre sanciones emitidas a sujetos obligados que por lo menos contenga la siguiente información:
  - a. Folio de la denuncia,
  - b. Institución o dependencia donde ocurrieron los hechos,
  - c. Área de adscripción,
  - d. Breve reseña de los hechos (sin datos personales),
  - e. La resolución emitida por la autoridad competente (sin datos personales).

# *Implementación y evaluación de la Política Estatal Anticorrupción*

El proceso y resultados que se ha realizado hasta ahora se relaciona únicamente con la etapa de Diseño de la PEA. Durante esta etapa logramos identificar y establecer, a través de un proceso efectivo de participación deliberativa, 35 acciones de política pública para intervenir el problema público de la corrupción en el estado de Chihuahua y sus municipios. En este capítulo final, abordamos los mecanismos a través de los cuales daremos seguimiento a la implementación y evaluación de la PEA.

La implementación de la PEA será gradual y progresiva. En primer lugar, la **gradualidad** se refiere a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán realizarse acuerdos de coordinación interinstitucional, establecerse productos y metas específicas y realizar las gestiones presupuestales necesarias para la ejecución de las acciones de política pública de acuerdo con los plazos establecidos.

Por otra parte, la **progresividad** hace referencia a que las políticas públicas estarán sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación de las mismas; en este sentido, se establecerá un periodo de revisión al cabo de 3 años para, en dado caso, proponer y realizar ajustes a las acciones de política pública establecidas.

Por otro lado, el seguimiento y la evaluación de las acciones de política pública que integran la PEA será coordinada, periódica, continua y ordenada. A nivel nacional, la SESNA propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC). Este modelo se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar y dar seguimiento a un conjunto de indicadores de impacto y gestión que permitan realizar las siguientes acciones:

1. Monitorear y dar seguimiento a la implementación de las acciones de política pública y objetivos de la PNA y PEA (ver Tabla 5);
2. Evaluar el impacto de las acciones de política pública implementadas sobre el fenómeno de la corrupción en nuestra entidad y;
3. Evaluar las áreas de oportunidad que se observan a partir de la implementación de las acciones de política pública.

La implementación del MOSEC servirá para integrar al modelo de monitoreo y evaluación del SNA toda la información relacionada con la implementación de la PEA en nuestra entidad. Por lo anterior, y por la alineación que existe entre las acciones de la PEA y los objetivos y prioridades de la PNA, es importante resaltar que el monitoreo y evaluación de las acciones de política pública de la PEA están intrínsecamente ligadas al monitoreo y evaluación de la implementación de los objetivos y prioridades de la PNA en nuestra entidad.

### **Rendición de cuentas**

Por ser resultado de un proceso de participación deliberativa donde personas ciudadanas participaron directamente en la toma de decisiones de política pública, la PEA incorpora, por decisión del Jurado Ciudadano, dos instrumentos para la vigilancia ciudadana de la implementación de la PEA:

1. Creación del Observatorio Ciudadano en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, pensado para funcionar como un contrapeso ciudadano, abierto a cualquier persona que desee participar; sus principales atribuciones serán vigilar la implementación de la PEA, así como el monitoreo y difusión de resultados del combate a la corrupción en Chihuahua.
2. Crear una Mesa interinstitucional con presencia de personas ciudadanas, donde se vigile la implementación de la PID, donde se garantice la transparencia proactiva, participación y colaboración ciudadana.

### **Plan de Implementación de la PEA**

Para dar continuidad al proceso, corresponde al SEA impulsar el desarrollo de un Plan de Implementación de la PEA que concentre a la totalidad de los actores estatales y acciones dirigidas a la implementación y socialización de la PEA. El Plan de Implementación consiste en una estrategia y herramienta de coordinación interinstitucional entre los entes públicos que conforman el SEA y aquellos entes públicos que se consideran clave para la implementación y socialización de la PEA. A partir de las acciones de política pública definidas, se deberán identificar los productos, términos y plazos específicos en los que deben ser desarrolladas. Lo anterior en el entendido que:

1. El corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor.
2. Las prioridades de mediano plazo, por su parte, podrían ser concretadas en un periodo de entre tres y seis años.
3. Finalmente, dada su complejidad, las prioridades de largo plazo son aquellas para las que se considera que el periodo de implementación excederá los seis años.

**Tabla 5.** Acciones y plazos de implementación de la PEA, objetivos y prioridades de la PNA

Ejes PNA	Ejes PEA	Acciones PEA	Objetivos PNA	Plazos
1. Combatir la corrupción y la impunidad 2. Combatir la arbitrariedad y abuso de poder	1. Gran Corrupción	Incorporar iniciativas de democracia deliberativa a las políticas públicas más susceptibles a riesgos de corrupción.	Objetivo 8: Prioridad 31	Corto
		Consolidación de un Sistema Estatal de Fiscalización para Chihuahua.	Objetivo 1: Prioridad 2 Objetivo 4: Prioridad 15 Objetivo 5: Prioridad 19	Mediano
		Política de regulación de las prácticas de cabildeo de Grupos de Interés.	Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 7: Prioridad 27	Mediano
		Políticas para prevenir el desvío de recursos públicos a campañas electorales.	Objetivo 1: Prioridad 2, Objetivo 5: Prioridad 19	Mediano
		Mejoras al Sistema de Carrera Judicial.	Objetivo 3: Prioridades 13, 14	Corto
		Política de designaciones abiertas para los OIC.	Objetivo 3: Prioridades 12, 13, 14	Corto
		Armonización legal en el ámbito municipal para la conformación de los OIC.	Objetivo 1: Prioridad 5	Corto
		Política de Desarrollo Urbano Anticorrupción.	Objetivo 7: Prioridad 27, 28	Corto
		Fortalecimiento del esquema de rendición de cuentas del Comité Coordinador del SEA.	Objetivo 4: Prioridad 15 Objetivo 9: Prioridad 35	Corto
3. Promover la mejora de la	2. Buen Gobierno	Establecer un Servicio Profesional de Carrera (a nivel municipal y estatal) enfocado en la prevención de la corrupción.	Objetivo 3: Prioridades 12, 13,	Mediano
		Establecer un programa rector de profesionalización sobre el tema de combate a la corrupción.	Objetivo 3: Prioridad 14	Mediano

gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad		Establecer controles para integrar las recomendaciones de gestión de autoridades fiscalizadoras al ciclo de planeación de los entes públicos.	Objetivo 4: Prioridades 17, 18	Mediano
		Establecer mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social a las instancias de seguridad pública del estado de Chihuahua.	Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 8: Prioridad 31, 32	Mediano
		Asegurar la aplicación de sanciones al incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los entes públicos	Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 8: Prioridad 32	Mediano
		Asegurar que se generen Políticas de Transparencia Proactiva en cada ente público.	Objetivo 1: Prioridad 4 Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 8: Prioridad 32	Corto
		Política de Contrataciones Públicas Abiertas y Anticorrupción.	Objetivo 7: Prioridades 28, 29, 30	Corto
		Conectividad a la Plataforma Nacional Digital	Objetivo 1: Prioridad 3 Objetivo 3: Prioridad 20 Objetivo 7: Prioridad 29	Mediano
		Digitalización de trámites, contrataciones y procesos administrativos	Objetivo 6: Prioridad 23 Objetivo 7: Prioridad 28 Objetivo 8: Prioridad 32	Largo
Involucrar a la sociedad y el sector privado	3. Participación y Vigilancia ciudadana	Garantizar la vigilancia ciudadana en el uso de los recursos públicos.	Objetivo 8, Prioridades 31, 32 Objetivo 7, Prioridad 28	Corto
		Creación de un órgano garante del derecho a la participación ciudadana.	Objetivo 8: Prioridades 31, 33	Largo
		Fortalecimiento de capacidades institucionales del Comité de Participación Ciudadana.	Objetivo 4. Prioridad 15 Objetivo 4. Prioridad 35	Mediano
		Creación de un Observatorio Ciudadano en materia de	Objetivo 7: Prioridades 25	Mediano



		transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Objetivo 8: Prioridades 36,27 Objetivo 9: Prioridad 24 Objetivo 10: Prioridades 26, 38	
		Crear un banco de buenas prácticas, instrumentos y mecanismos de participación y vigilancia ciudadana en municipios y estado.	Objetivo 2: Prioridades: 10 Objetivo 8: Prioridades: 31, 32, 33, 34	Mediano
		Crear políticas educativas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Objetivo 6: Prioridades 21,22 Objetivo 10. Prioridad 40	Mediano
Eje adicional	4. Denuncia Anticorrupción	Fortalecer las capacidades institucionales de detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.	Objetivo 1: Prioridad: 1 y 3	Mediano
		Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.	Objetivo 2: prioridades 8, 9 y 10	Mediano
		Asegurar mediante litigio estratégico y transparencia proactiva que las denuncias administrativas avancen en el estado de Chihuahua.	Objetivo 1: Prioridades: 4 Objetivo 2: Prioridades: 8, 10 Objetivo 4: Prioridades: 16	Corto
		Creación de mecanismos de denuncia anónima	Objetivo 1: Prioridades 5, 6,	Mediano
		Instalación de una Ventanilla Única de Denuncia.	Objetivo 1: Prioridades 3, 5, 6	Mediano
		Creación de mecanismos de transparencia proactiva de denuncias anticorrupción.	Objetivo 1: Prioridades 4, 5, 6, Objetivo 2: Prioridad 10, Objetivo 4: Prioridad 16 Objetivo 8: Prioridad 32	Mediano
		Crear una política de comunicación social coordinada para las instancias receptoras de denuncias.	Objetivo 1: Prioridad 7 Objetivo 2: Prioridad 11 Objetivo 10. Prioridad 39	Corto

		Crear un sistema de alertas de corrupción.	Objetivo 2: Prioridad 6 Objetivo 3: Prioridad 20	Mediano
		Sanciones al desacato de las resoluciones emitidas por el Pleno del Órgano Garante en materia de transparencia.	Objetivo 1: Prioridad 1 Objetivo 8: Prioridad 32	Largo

# Bibliografía<sup>134</sup>

- CECH. (16 de 06 de 2019). Constitución Política del Estado de Chihuahua. Obtenido de Congreso del Estado de Chihuahua:  
<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/>
- CECH. (13 de Marzo de 2019). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua. Obtenido de Congreso del Estado de Chihuahua:  
<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/index.php>
- Merino (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, CIDE: 192.
- Aguilar (2012). Política Pública, México, EAPDF - Siglo XXI editores: 28.
- CIDH (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 207/17, 2017, consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>
- SESEA (2020). Programa Anual de Trabajo del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua.
- Cámara de Diputados. (16 de Julio de 2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Cámara de Diputados. (16 de Julio de 2019). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Obtenido de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- CECH. (16 de 06 de 2019). Constitución Política del Estado de Chihuahua. Obtenido de Congreso del Estado de Chihuahua:  
<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/>
- CECH. (13 de Marzo de 2019). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua. Obtenido de Congreso del Estado de Chihuahua:  
<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/index.php>
- SESNA (2020) Política Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional anticorrupción: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- SESNA (25 de febrero de 2020) Acuerdo por el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5587360&fecha=25/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587360&fecha=25/02/2020)
- OECD (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching The Deliberative Wave.
- SESEA. Muestra Estratificada para el Jurado Ciudadano.  
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ftaLelmZQDNwvUW6KIhefCwseVY8YVvK4DKS9s23zV4/edit#gid=543365576>

---

<sup>134</sup> Bibliografía en orden de aparición en la redacción de la PEA.

- Transparency International (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Transparency International. Consultado el 15 de octubre del 2020 en [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf)
- Vázquez (2018). Corrupción y derechos humanos: ¿por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?, International Academic Publishers, 2018: 31-71.
- Nájar (2019). “En México hay 5 millones de casas deshabitadas”. BBC News Mundo, México. Consultado el 20 noviembre de 2020 en: <https://www.economiapersonal.com.ar/en-mexico-hay-cinco-millones-de-casas-vacias/#>
- Milla (2018). “¿Cuál es el interés de fondo del caso del Consejo de la Judicatura de Chihuahua? ¿Regresará Judicatura de Duarte a rescatar la dignidad del Poder Judicial?: Expertos”. El Puntero. Consultado el 20 noviembre de 2020 en: <http://elpuntero.com.mx/n/74391/cual-es-el-interes-de-fondo-del-caso-del-consejo-de-la-judicatura-de-chihuahua-r>
- Breach (2017). “Infiltra el narco gobierno municipales en Chihuahua”. La Jornada. México. Febrero 20 del 2017. Consulta el 20 noviembre de 2020 en: <https://www.jornada.com.mx/2017/02/20/estados/031n1est>
- El Financiero (2018). “INE multa al PRI con 36.5 mdp por desvío de recursos en Gobierno de César Duarte”. Consultado el 10 de enero en: <https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/ine-multa-al-pri-con-36-5-mdp-por-desvio-de-recursos-en-gobierno-de-cesar-duarte>
- Expansión (2016). “Duarte ofrece pruebas de supuestos desvíos a campaña de EPN de 2012”. Consultado el 20 de octubre en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/08/19/duarte-ofrece-delatar-desvio-recursos-veracruz-campana-epn>
- Red por la Rendición de Cuentas (2018). Hacia una política nacional anticorrupción. Consultado el 15 de octubre del 2020 en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-AccountWordPressEduHdez.pdf>
- Transparencia Internacional (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción.
- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2018). “El uso electoral de los programas sociales y la pobreza”. Animal Político. Abril 2018. Consultado el 20 de octubre en: <https://www.animalpolitico.com/frente-a-la-pobreza/uso-electoral-de-programas-sociales-inutil-para-superar-pobreza/>
- Cambio (2020). “En Operación Zafiro, hizo Chihuahua la investigación más completa en el país: Ugalde”. Secretaría de la Función Pública. 2020. Consulta el 9 de noviembre de: <http://www.cambio.gob.mx/spip.php?article17937>
- Omnia (2019). “Exponen zonas de control del narco en Chihuahua”. Omnia. 2019. Consultado el 30 de octubre del 2020 en: <http://www.omnia.com.mx/noticia/124488>
- Chabat (2005). Narcotráfico y Estado: El discreto encanto de la corrupción. Letras Libres. Consultado el 30 de octubre del 2020 en: <https://www.letraslibres.com/mexico/narcotrafico-y-estado-el-discreto-encanto-la-corrupcion>
- Guerra (2020). “Fiscalía Anticorrupción Chihuahua será única por su autonomía”. El Heraldo de Juárez. Enero 20, consultado el 15 de octubre del 2020 en: <https://www.elheraldodejuarez.com.mx/local/fiscalia-anticorrupcion-de-chihuahua-sera-unica-por-su-autonomia-noticias-ciudad-juarez-4726600.html>



- Transparencia Internacional (2017). La corrupción judicial promueve la impunidad y menoscaba el estado de derecho, revela un nuevo informe de Transparency International. 2017. Consultado el 16 de octubre 2020 en <https://www.transparency.org/es/press/20070523-judicial-corruption-fuels-impunity-corrodes-rule-of-law-says-repor>
- RRS (2019). Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción. México, 2019. Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>
- Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2019): Informe Anual del Comisión Ejecutiva del SEA para el 2019, disponible en: <http://informe2019.anticorrupcion.org/>
- IMCO (2018). Índice de información presupuestal estatal 2017. 2018. Consultado el 17 de octubre en: <https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-estatal-2017/>
- GESOC (2019). Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2019, Consultado el 17 de octubre en: <http://ides2019.gesoc.org.mx/resultados-por-entidades>
- IMCO (2018b). Índice Legal de Obra Pública, 2018. Consultado el 17 de octubre en: <https://imco.org.mx/indices/indice-legal-de-obra-publica-2018/resultados/entidad/08-chihuahua>
- OECD (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching The Deliberative Wave.
- SESEA. Ficha Técnica de Política Pública 54. Consultada el 05 de diciembre del 2020 en <https://docs.google.com/document/d/1qdb9ljgMegQqdi3P-JSNRzx92lwuJy1AKh12OMAKkao/edit?usp=sharing>
- Consejo Cívico (2018). Pedimos regular el cabildeo en México para evitar la corrupción. Consultado el 05 de diciembre del 2020 en <https://consejocivico.org.mx/noticias/2018/11/27/pedimos-regular-el-cabildeo-en-mexico-para-evitar-corrupcion/>
- Amin & Marín (2019). Recommendations on Lobbying for OGP Action Plans, Transparency International. Consultado el 05 de diciembre del 2020 en <https://images.transparencycdn.org/images/Rec-on-Lobbying-for-OGP-action-plans-FINAL.pdf>
- Grupo Técnico de Redacción SNA (2019). Reporte de Trabajos del Grupo Técnico para el Diseño de una Política Pública de Designación de Titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades del SNA. Consultada el 05 de diciembre del 2020 en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiN9b2E0bjtAhVLRqwKHb2sAhMQFjABegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fsna.org.mx%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F10%2F>
- MCCI (2019). Introducción. Diagnóstico de corrupción en el sector inmobiliario.
- Uvalle (2017). Sistema Nacional Anticorrupción en México: retos y desafíos para su eficiencia. Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Madrid. Septiembre 2017.
- Plan de Juárez (2020). “Percepción de Instituciones y Gobierno”. Consultada el 05 de noviembre del 2020: <https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2020/03/Instituciones.pdf>
- Bautista (2020). “Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes” Instituto Coahuilenses de Acceso a la Información. Consultado de la página web: <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20MEXICO/promesas.pdf>



- RRC (2018). Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018, disponible en: [http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018\\_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf](http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf)
- Sistema Nacional de Transparencia (2016). Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto. <http://gobiernoabierto.org.mx/documentos/libros/10.pdf>
- Luna. (2019). "Ranking de Portales Estatales 2019". U-gob. Consultado en: <https://u-gob.com/ranking-de-portales-estatales-2019/>
- Plan Estratégico de Juárez (2020). "Ciclo de foros Corrupción en Juárez. Edición 2020". Consultado de la página web: <https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2020/10/Retos-y-obstaculos-informacion-publica.pdf>
- Ortiz (2020). "Sindicatura se pronuncia en contra de reducir la participación a 10 contralores sociales". Consultado de la página web: <https://elpuntero.com.mx/inicio/2020/08/25/sindicatura-se-pronuncia-en-contra-de-reducir-la-participacion-a-10-contralores-sociales/>
- Plan Estratégico de Juárez (2020). "Percepción de Instituciones y Gobierno". Consultado de la página web: <https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2020/03/Instituciones.pdf>
- Zepeda y Rodríguez (2019). Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019. Impunidad Cero.
- CEJA-JSCA (2017). "Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías". Disponible en: [http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf)
- Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Chihuahua Informe 2019, Recomendaciones Públicas (50) disponible en: <http://informe2019.anticorrupcion.org/informe2019.pdf>
- YoCiudadano (2020) "Chihuahua: discursos anticorrupción al alza; sentencias a la baja." Consultado el 12 diciembre de 2020 en: <https://yociudadano.com.mx/investigaciones/chihuahua-discursos-anticorrupcion-al-alza-sentencias-a-la-baja/>
- Hevia (2014). Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU). Red por la Rendición de Cuentas.
- Fiscalía Anticorrupción Jalisco (2020). "POR SIMULAR NECROPSIA EN CASO DE FEMINICIDIO Y ARCHIVARLO COMO SUICIDIO, VINCULAN A MP Y A MÉDICO". Consultado de la página web: <https://fiscaliaanticorrupcion.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1000>
- SFP (2019). Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción. Consultados en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5594816&fecha=11/06/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594816&fecha=11/06/2020)
- ICHITAIP (2019). Informe de Actividades Enero-Diciembre. Consultada el 11 diciembre de 2020 en: <https://www.ichitaip.org/infoweb/archivos/reader/Informe-2019-web.pdf>
- Niño (2018). ITEI ordena arresto administrativo por 36 horas al presidente de Teuchitlan. UDG TV. 2018. Consultado en: <https://udgtv.com/noticias/jalisco/itei-ordena-arresto-administrativo-presidente-teuchitlan/>
- ITEI (2020). Concesionarios de Transporte Público multados por no entregar información, podrían ser arrestados. ITEI. 2020. Consultado en: <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1449>