



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



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

A decorative graphic in the background shows several interlocking gears of different sizes. In the foreground, two hands are shown holding and adjusting the gears, symbolizing the mechanism of the peer review process.

Fortalecimiento de las capacidades de prevención de la corrupción en México

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

Colima

Informe final

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

Enero 2023

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

Ciudad de México

Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec,

Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11000

Correo electrónico: unodc-mexicoanticorrupcion@un.org

Kristian Hölge

Representante de UNODC México

Stacy de la Torre

Titular de Programas

Luz María Guzmán Lozano

Titular del Programa Anticorrupción

Miguel Ángel Gómez Jácome

Técnico Senior en Prevención de la Corrupción en Contrataciones Públicas

Aurea Arellano Cruz

Especialista en Política Pública Anticorrupción

José Manuel Ramírez Herrera

Analista Anticorrupción en Derecho Penal

Antony Víctor González Ayala

Daniela Pérez Baas

Montserrat Itzayana Lemus Melgoza

Sheyla Guadalupe Baza Rodríguez

Asistentes Técnicos en materia Anticorrupción



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

ABREVIATURAS Y TÉRMINOS

CC: Comité Coordinador (Del Sistema Estatal Anticorrupción)

CNUCC: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

CPC: Comité de Participación Ciudadana

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

ESTADO: Entidad Federativa de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

PEA: Política Estatal Anticorrupción

PNA: Política Nacional Anticorrupción

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

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

SEA: Sistema Estatal Anticorrupción

UNODC: United Nations Office of Drug and Crime

USAID: U. S. Agency for International Development

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Introducción | 4 |
| a. El Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México | 5 |
| b. El Mecanismo Nacional | 6 |
| c. Artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción examinados en el Mecanismo Nacional | 7 |
| I. Contexto del estado | 9 |
| a. Características sociodemográficas y socioeconómicas de la entidad revisada | 9 |
| b. Información institucional | 9 |
| c. Instituciones participantes | 11 |
| d. Contexto institucional | 13 |
| II. Artículo 9. Contratación pública y gestión de la hacienda pública | 15 |
| a. Logros y buenas prácticas | 18 |
| b. Problemas en la aplicación | 19 |
| c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención ... | 19 |
| d. Observaciones de las entidades revisoras | 19 |
| III. Artículo 10. Información pública | 21 |
| a. Logros y buenas prácticas | 23 |
| b. Problemas en la aplicación | 24 |
| c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención ... | 24 |
| d. Observaciones de las entidades revisoras | 24 |
| IV. Artículo 33 Protección de denunciantes | 26 |
| a. Logros y buenas prácticas | 27 |
| b. Problemas en la aplicación | 27 |
| c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención ... | 27 |
| d. Observaciones de las entidades revisoras | 27 |
| V. Recomendaciones a la entidad revisada | 29 |
| a. Implementación del artículo 9 | 29 |
| b. Implementación del artículo 10 | 31 |
| c. Implementación del artículo 33 | 33 |

Introducción

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

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

Para recopilar y sistematizar la información que conforma cada informe, se realizó un ejercicio de revisión en tres momentos principales: en primer lugar, cada entidad revisada realiza una autoevaluación del nivel de implementación de los artículos; en segundo lugar, dos entidades revisoras, corroboran y analizan esa información; y en tercer lugar, se realiza un ejercicio de diálogo y análisis, mediante una visita *in situ* con las tres entidades participantes, con el fin de profundizar, aclarar y completar la información vertida en los primeros dos momentos. El presente informe, elaborado por UNODC México, contiene los resultados de la revisión y visita *in situ* en el que participaron el estado de Colima, como entidad revisada, y los estados de Hidalgo y San Luis Potosí, como revisores. De manera excepcional participó como par revisor del artículo 33 el estado de Coahuila, en suplencia de San Luis Potosí¹.

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

a. El Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México

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

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

El objetivo principal del Mecanismo Nacional es identificar los logros y buenas prácticas, las problemáticas, retos y necesidades de asistencia técnica de las

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

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

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

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

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

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

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

entidades revisadas para mejorar la implementación de la CNUCC. Esto con el fin de fortalecer el marco normativo, las políticas, programas, acciones y en general operación de las instituciones que intervienen en la prevención y lucha contra la corrupción en los estados.

b. El Mecanismo Nacional

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

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

A diferencia del Mecanismo de examen de la aplicación de la CNUCC, conformado por dos ciclos, el Mecanismo Nacional se estructuró en tres. Al principio de cada ciclo se sortearon las entidades revisadas y sus dos entidades revisoras participantes.

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

Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

I. Contexto del estado

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

a. Características sociodemográficas y socioeconómicas de la entidad revisada

El estado de Colima cuenta con 10 municipios que en extensión representan el 0.3 % del territorio nacional. Su población es de 731,391 habitantes, es decir, el 0.6 % del total del país y su capital es Colima.

La distribución de la población es 90 % urbana y 10 % rural, mientras que los años de escolaridad promedio son de 10.0 (primer año de educación media superior). El promedio nacional es de 9.7 de años. Sus hablantes de lengua indígena de 3 años y más son 7 de cada 1, 000 personas; a nivel nacional 60 de cada 1, 000 personas hablan lengua indígena.

El comercio es el sector de actividad que más aporta al Producto Interno Bruto (PIB) estatal y la aportación al PIB Nacional en 2020 fue de 0.6 % (Información por entidad, INEGI 2020).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2021), el porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en la entidad federativa fue de 84.1 % en 2019 y de 87.0 % en el 2021⁶.

b. Información institucional

En el año 2015, el Congreso de la Unión mexicano modificó la Constitución y aprobó un conjunto de reformas con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público, creando el Sistema Nacional

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

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

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

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

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

Los antecedentes en el combate a la corrupción en Colima de manera institucionalizada se remontan a marzo de 2013, cuando se presentó en el congreso del estado la Iniciativa de ley con proyecto de decreto, relativa a expedir la Ley Estatal Anticorrupción en Contrataciones Públicas en el Estado de Colima, en cuya exposición de motivos se planteó que se daría cumplimiento a diversas convenciones internacionales suscritas por el Estado Mexicano en materia de combate a la corrupción, tales como la Convención interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (Convención Anticohecho de la OCDE), y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Sin embargo, dicha iniciativa fue desechada por la comisión dictaminadora del congreso local al considerar que quedaba desfazada de la regulación federal en materia anticorrupción.

En mayo de 2017, mediante el decreto 287, se reformó la constitución local, en aras de armonizar diversas disposiciones previstas en la Constitución Federal en el ámbito de combate a la corrupción. Por su parte, el 13 de mayo de 2017 se atendieron las obligaciones constitucionales de crear el Sistema Estatal Anticorrupción (en adelante SEA), así como las de adecuar la legislación para su efectiva entrada en vigor, mediante la creación del Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía General del Estado para que atiendan la investigación e interposición de las sanciones a que haya lugar.

El SEA en el estado de Colima se conforma con los Integrantes del Comité Coordinador (en adelante CC), el Comité de Participación Ciudadana (en adelante CPC), el Comité Rector del Sistema de Fiscalización y los municipios que concurren a través de sus representantes y tiene como objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades del Estado y sus municipios en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.⁷

El CC, de acuerdo con La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima (en adelante la Ley), en el artículo 10, se conforma por una persona representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo preside; la persona titular del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado; la persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la persona titular de la Contraloría General del Estado, en su carácter de Órgano Interno de Control del Poder Ejecutivo del Estado; la persona que preside el Supremo Tribunal de Justicia del Estado⁸, la persona que preside el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; y quien comisione como Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado.

c. Instituciones participantes

Como resultado del sorteo público que se realizó el 19 de abril de 2021, la entidad revisada salió seleccionada en el Segundo Ciclo; por su parte, los estados de Hidalgo y San Luis Potosí salieron seleccionados como sus pares revisores. De manera excepcional participó el estado de Coahuila como par revisor del Comité de Participación Ciudadana en virtud que le fue imposible al par revisor original atender la revisión.

⁷ Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Colima. 15 de julio de 2017. POE 46.

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

- Comité de Participación Ciudadana del Estado de Colima (CPC Colima): artículo 33 de la CNUCC; y el
- Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental⁹ (OSAFIG): artículo 9 de la CNUCC; y el
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Colima¹⁰ (INFOCOL): artículo 10 de la CNUCC.

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

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

| Institución revisada | Instituciones revisoras | Artículos |
|---|---|-----------|
| Comité Estatal de Participación Ciudadana del Estado de Colima | Comité Estatal de Participación Ciudadana del Estado de Hidalgo | 33 |
| | Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila | |
| Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental de Colima | Auditoría Superior del Estado de Hidalgo | 9 |
| | Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí | |
| Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Colima | Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo | 10 |
| | Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí | |

Fuente: Elaboración propia

⁹ <https://osaf.gob.mx/>

¹⁰ <https://infocol.org.mx/>

d. Contexto institucional

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

Comité de Participación Ciudadana de Colima: tiene como objetivo coadyuvar, en términos de la ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal. Se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio, observando el principio de paridad de género, que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Las personas integrantes del CPC no tienen relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozan de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones. Además, están sujetas al régimen de responsabilidades que determina el artículo 119 de la Constitución Política del Estado.

Dentro de sus atribuciones vinculantes con el análisis del artículo 33 de la Convención, de conformidad con la materia destacan: El proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja. Así como, proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; y proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar al Órgano Superior de Auditoría¹¹.

Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental de Colima: El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental (OSAFIG) es un ente autónomo de conformidad con el artículo 22, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio;

¹¹ Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima. 15 de julio de 2017. POE 46

goza de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. La función principal del OSAFIG es la de fiscalización superior y se desarrolla conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad incluyendo aquellas atribuciones para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹².

Dentro de sus atribuciones relacionadas con el artículo 9 de la Convención se encuentra, el evaluar el manejo y ejercicio de los recursos económicos de que dispongan el Estado y los municipios de conformidad con las bases dispuestas en el artículo 134 de la Constitución Federal y en los términos que dispongan las leyes de la materia¹³.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Colima: Es un organismo público constitucionalmente autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Será la autoridad encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la protección de datos personales en el Estado de Colima.

En relación con el análisis del artículo 10 de la Convención, el Instituto es responsable de recibir de los sujetos obligados un informe anual, en el que le enteran: I. El número de solicitudes de información presentadas a la entidad que informa, especificando las que se resolvieron positiva y negativamente, así como las que no pudieron ser tramitadas por cualquier causa y las que existieran pendientes de resolver; II. El número de solicitudes en que se hizo el sujeto obligado para prorrogar el término ordinario de respuesta a la solicitud de información; III. Las causas por las que se determinó negar la información que les fuera solicitada y las ocasiones en que esto ocurrió; IV. Las estadísticas sobre la naturaleza de la información que les fue solicitada; V. Las acciones más relevantes que hubieran realizado para la atención de solicitudes de información, capacitación y difusión de los derechos que tutela la presente Ley; y VI. Los datos estadísticos sobre las consultas de sus páginas de internet, los períodos o fechas de actualización de estas y los demás que sirvan al Organismo Garante para realizar sus funciones de verificación del cumplimiento de las obligaciones que en materia de transparencia y de acceso a la información pública tienen los sujetos obligados¹⁴.

¹² <https://osaf.gob.mx/menu/quienes-somos>

¹³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Artículo 116, fracción III.

¹⁴ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima. 30 de mayo de 2016. Decreto 105

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

En el estado de Colima existen ordenamientos legales¹⁵ que regulan la contratación a través de distintos procedimientos con el establecimiento de requisitos mínimos, debiendo observarse lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Colima y la Ley de Obras Públicas¹⁶, si bien existen dichos ordenamientos, no son suficientes para lograr una contratación transparente.

Desde el enfoque del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental (en adelante, OSAFIG), no obstante que la entidad federativa cuenta dentro de su estructura con órganos internos de control, los cuales tienen atribuciones de implementar mecanismos para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, no se tiene un sistema eficaz para garantizar el adecuado manejo de los recursos y la imposición de sanciones en el caso de que no se respeten las reglas o procedimientos establecidos para la contratación pública.

En ese sentido, si bien se ha tenido un gran avance en la publicación de información correspondiente a la contratación pública en la entidad federativa, en lo que respecta al sistema de contratación pública existen entes que aún no lo tienen establecido y realizan la publicación de la información bajo criterios subjetivos.

Dentro de la administración pública estatal, existen entes que aún no cuentan con el sistema de contratación electrónica, por lo que los procedimientos usados para determinar las condiciones de participación quedan únicamente como evidencia en las sesiones de comités de compras y contratos correspondientes y no siempre en la mayoría de los casos.

Los Órganos Internos de Control tienen atribuciones para supervisar los procedimientos de contratación pública, y en su caso imponer sanciones a los servidores públicos, proveedores, contratistas y cualquier otra persona física o moral que no lleve a cabo la contratación pública de conformidad con las leyes aplicables.

Si bien en distintos ordenamientos legales se establece que los entes, en coordinación con el Órgano Interno de Control, establecerán directrices conforme a las cuales se determinarán los perfiles de puesto de los servidores públicos

¹⁵

file:///C:/Users/auditoria/Downloads/Adquisiciones_Servicios_Arrendamientos_29dic2018.pdf (file:///C:/Users/auditoria/Downloads/obras_publicas_02nov2019.pdf)

¹⁶ <http://www.congresocol.gob.mx/leyes/>

correspondientes en materia de contrataciones públicas, así como las relativas a la capacitación para el adecuado desempeño de sus funciones, lo cierto es que la mayoría de las veces el personal encargado de la contratación no cumple con la descripción del personal para ocupar dicho puesto.

En relación con los procedimientos para la aprobación del presupuesto estatal, de conformidad con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima en sus artículos 35, fracción II; 58, fracción XIX; 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, se establecen los procedimientos de aprobación del presupuesto estatal, atendiendo en todo momento lo dispuesto por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Así como la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima.

De conformidad con los artículos 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 13 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima¹⁷ se establece la obligación para los poderes del estado, los órganos estatales autónomos, municipios y los entes públicos paraestatal o paramunicipales que prestan servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y saneamiento, deberán entregar al Congreso del Estado, debidamente aprobada por sus órganos de gobierno y a más tardar el día quince del mes siguiente al que corresponda, la Cuenta Pública mensual, relativa al reporte de la gestión financiera mensual, como parte integral de la Cuenta Pública anual.

Este documento deberá contener lo que se establece en el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, además de la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (en adelante, CONAC)¹⁸, en relación con el contenido de la Cuenta Pública, y misma que deberán publicar, el mismo día de su entrega física, en sus respectivas páginas oficiales de internet y como mínimo contendrá: el detalle de ingresos y egresos; el estado de situación financiera; y el estado analítico de activos, pasivos y deuda. Asimismo, en dicho artículo, se faculta al OSAFIG para que en caso de que se transcurra el plazo antes señalado, sin que se haya dado cumplimiento a lo dispuesto por el mismo, pueda imponer a los responsables una multa mínima de ciento cincuenta a una máxima de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

Por lo que refiere a los sistemas de normas de contabilidad y auditoría, la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que el CONAC¹⁹ es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por

¹⁷ https://www.osafig.gob.mx/marcolegal/Ley_de_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas.pdf

¹⁸ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

¹⁹ https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, con ello dichos entes adoptarán e implementarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que tome el consejo. Para el caso específico las entidades federativas publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los medios oficiales escritos y electrónicos de difusión locales, respectivamente, las normas que apruebe el consejo y, con base en éstas, las demás disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a dicha ley.

En relación con los sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno, la Ley Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima, en su artículo 14 establece que dentro de los treinta días posteriores a la conclusión del primer semestre del año, los poderes del estado, los órganos estatales autónomos, los municipios y los entes públicos paraestatales y paramunicipales, que prestan servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y saneamiento, deberán entregar al Congreso del Estado, debidamente aprobado por el órgano de gobierno que les corresponda, el Informe de Avance de la Gestión Financiera, incluyendo así un mecanismo de control. Además, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Colima establece la obligación de establecer un Comité de Adquisiciones, el cual es el órgano colegiado de cada uno de los entes gubernamentales que tiene por objetivo aprobar las normas, políticas, y lineamientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, entre otros.

No obstante, carecen de la implementación de mecanismos para combatir hechos de corrupción ante la omisión de políticas de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción.

Respecto a la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento, las menciona el artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima, y consisten en imponer medios de apremio como: el apercibimiento, el desalojo del lugar donde se llevan a cabo las actuaciones de la auditoría con auxilio de la fuerza pública; la imposición de una multa en términos de lo dispuesto en el Título Sexto de la misma Ley.

No obstante, y con independencia de las facultades del OSAFIG, los órganos internos de control de los entes públicos cuentan con atribuciones para llevar a cabo las investigaciones e imposición de sanciones tratándose de faltas administrativas no graves.

Si bien, de conformidad con distintos ordenamientos legales se establece la imposición de sanciones administrativas y penales a los servidores públicos o personas físicas o morales, públicas o privadas, lo cierto es que no hay políticas implementadas para prevenir la falsificación de documentos.

En relación con mecanismos para registrar, almacenar y preservar la integridad de los libros y registros contables, la Ley General de Archivos²⁰ establece la obligación de preservar diversa información, sin embargo, cada sujeto obligado es responsable de organizar y conservar sus archivos; de la operación de su sistema institucional; y así dar cumplimiento con lo dispuesto por dicha ley. En ese sentido, dicha Ley de Archivos menciona que las entidades federativas y las determinaciones que emita el Consejo Nacional o el Consejo Local, según corresponda, deben garantizar que no se sustraigan, dañen o eliminen documentos de archivo y la información a su cargo, lo cierto es, que se carecen de lineamientos o mecanismos para cumplir con dicha obligación. Sin embargo, en el estado de Colima no han realizado la armonización de la legislación a nivel local con base en la Ley General de Archivos.

a. Logros y buenas prácticas

Buena práctica 1: Comité de Adquisiciones

La sociedad civil ha tomado un papel trascendente en las acciones de prevención, por lo que es obligación de conformidad con el artículo 23, numeral 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Colima que actores de la sociedad civil formen parte de los Comités de Adquisiciones de los Entes. Esto abona a la vigilancia y prevención de las adquisiciones realizadas.

Buena práctica 2: Sistema de Búsqueda

El Poder Ejecutivo cuenta con un Sistema búsqueda de licitaciones²¹.

Buena práctica 3: Testigos Sociales

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Colima incluye la figura de "Testigo sociales" en las contrataciones cuyo monto rebase el equivalente a 50000 Unidades de Medida y Actualización, y en aquellos casos que determine el Comité de Adquisiciones correspondiente con base en el impacto de la contratación en los programas sustantivos de la dependencia.

²⁰ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf

²¹ <https://www.col.gob.mx/licitaciones#>

Buena práctica 4: Denuncia por Hechos de Corrupción

Durante la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual del ente público, al detectarse una conducta que constituya un delito por manejo irregular de recursos, se presenta la denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

b. Problemas en la aplicación

- Armonizar la legislación a nivel local y la creación reglamentos para que pueda darse cabal cumplimiento a dicho artículo.

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

- Asistencia legislativa con el propósito de que se adopten en la legislación los mecanismos correspondientes y se realicen capacitaciones para informar a los servidores públicos responsables.
- Asistencia en la creación o fortalecimiento de instituciones estableciendo un plan de acción para la aplicación del mencionado artículo.
- Buscar realizar trabajos coordinados por parte de este Órgano Fiscalizador con el H. Congreso del Estado de Colima, como primera instancia.

d. Observaciones de las entidades revisoras

La Auditoría Superior del Estado de Hidalgo sugiere:

- Agregar algún proyecto en puerta para cumplir con las políticas para prevenir la falsificación de documentos.
- Describir los sistemas de gestión de riesgos y de control interno que existen y el nivel al que operan.
- Agregar normativa interna en materia de contabilidad y auditoría para el presupuesto estatal.
- Precisar si existe algún protocolo de actuación de los servidores públicos que intervienen en Contrataciones Públicas.

Por su parte, la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí observó:

- Existen áreas de oportunidad para homologar la normativa federal con las estatales en materia de adquisiciones y de obra pública.
- En el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, se pueden acordar procedimientos homogéneos para la revisión del cumplimiento del punto anterior y buscar los mecanismos para coordinar los esfuerzos en materia de prevención, detección y, en su caso, las sanciones correspondientes.
- Contar con colaboradores que tengan suficientes capacidades técnicas permitirá reforzar la aplicación de este ejercicio; el factor humano es un elemento indispensable para alcanzar mayores grados de madurez y para la sostenibilidad de los avances relacionados con los procesos de contrataciones públicas.
- Fortalecer las capacidades tecnológicas para que sean más eficientes los recursos y así optimizarlos.
- En el portal del gobierno del estado de Colima se encuentra el Sistema Electrónico de Compras Públicas²². Además, se encuentra el apartado donde se conoce a detalle la información de las licitaciones.

²² <https://secop.col.gob.mx/>

III. Artículo 10. Información pública

En el estado de Colima para dar cumplimiento al inciso a del artículo 10 de la CNUCC, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima (en adelante, INFOCOL) tiene como fundamento la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima²³ (en adelante, Ley de Transparencia). Principalmente, busca que los sujetos obligados faciliten la publicación de la información pública, así como generen las condiciones para el libre acceso de los ciudadanos a los contenidos que deseen hacerse sabedores, implementando políticas de apertura gubernamental.

Con ello, los sujetos obligados deben cumplir con la carga de información con respecto a las obligaciones comunes y específicas que les impone la Ley de Transparencia. El INFOCOL cada año realiza un catálogo de sujetos obligados para identificarlos. Para el ejercicio del año 2022 se contabilizan 161.

El medio por los que se publica la información es Plataforma Nacional de Transparencia²⁴ y pagina web del INFOCOL²⁵. La frecuencia de la publicación es trimestral y el INFOCOL realiza verificaciones para constatar el cumplimiento; además, a través de la unidad de transparencia ofrece el servicio de asesoría a la ciudadanía, y lo tiene a disposición de los ciudadanos²⁶.

Las normas para proteger la privacidad y los datos personales en el INFOCOL son:

- Documento de Seguridad para la Protección de los Datos Personales
- Sistema De Gestión de Seguridad de los Datos Personales
- Política De Gestión de Datos Personales.

El INFOCOL conoce de los recursos de revisión, derivado de inconformidades de solicitantes ante los sujetos obligados, de acuerdo con la Ley de Transparencia²⁷. Además, cuenta con reglamentación interior en materia de control interno y adquisiciones.

Para la designación de los oficiales o las entidades encargadas de proveer información al público, el artículo 28 de la Ley General de Transparencia señala la

²³ <http://infocol.org.mx/w/wp-content/uploads/2019/02/leyTransparenciaAccesoInformacionP%C3%BAblica03Junio2017.pdf>

²⁴ <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

²⁵ https://www.infocol.org.mx/i2/transparencia_29.php

²⁶ <https://www.infocol.org.mx/i2/fXIX.php>

²⁷ <http://infocol.org.mx/w/wp-content/uploads/2019/02/leyTransparenciaAccesoInformacionP%C3%BAblica03Junio2017.pdf>

obligación de designar en las Unidades de Transparencia, a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia.

En relación con el cumplimiento al inciso c del artículo 10 de la CNUCC sobre publicación de información sobre los riesgos de corrupción en la administración pública, ésta se da con la publicación de la cuenta pública de manera trimestral publicándose en la Plataforma Nacional de Transparencia y en la página web²⁸

En otras medidas, destaca que el INFOCOL cuenta con mecanismos de profesionalización para el personal y con base en el artículo 93 de la Ley de Transparencia señala que “los servidores públicos del Organismo Garante estarán integrados en un servicio profesional de carrera, en los términos del reglamento que se expida para tal efecto”. Por lo que el 27 de junio de 2020 se publicó y entró en vigor el Reglamento Laboral y del Servicio Profesional de Carrera²⁹ del INFOCOL.

Para el desarrollo de actividades que implique la generación y tratamiento de información estadística y/o geográfica, el INFOCOL cuenta con la secretaria ejecutiva y la Jefatura de Planeación que llevan a cabo la elaboración de informes e información estadística³⁰.

Un área de oportunidad representa implementar dentro del portal de obligaciones de transparencia mecanismos, herramientas con características de “accesibilidad web” que permitan el acceso a usuario(a)s con capacidades diferentes.

Otra más, es la recopilación de información estadística con una metodología para la identificación y clasificación de las necesidades de información registradas en las solicitudes de acceso.

Los diez temas de información requeridos con mayor frecuencia durante el 2020 fueron: 1. Remuneración de los servidores públicos; 2. Procesos de licitación pública; 3. Declaraciones patrimoniales 4; Curriculum Vitae; 5. Nombramientos de servidores públicos; 6. Nóminas de servidores públicos; 7. Prestaciones de los servidores públicos; 8. Procedimiento de contrataciones de servidores públicos; 9. Capacitaciones de los servidores públicos; y 10. Permisos laborales.

El INFOCOL no cuenta con una política de transparencia proactiva, algunas medidas que ha adoptado el estado de Colima son encuestas, buzón de quejas y sugerencias,

²⁸ <https://www.infocol.org.mx/i2/cuentapublicagral.php>

²⁹ <http://infocol.org.mx/w/wp-content/uploads/2020/07/REGALMENTO-LABORAL.pdf>

³⁰ <https://www.infocol.org.mx/i2/informesgeneral.php>

asesoría a las personas, Gobierno Abierto y Plan DAI³¹ (en coordinación con el INAI), con medios de difusión a través de redes sociales. Además, se realizan verificaciones a los portales web de los sujetos obligados.

El INFOCOL no cuenta con un plan o programa anticorrupción, sin embargo, al formar parte del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima presenta la Política Estatal Anticorrupción del estado de Colima.

a. Logros y buenas prácticas

Buena práctica 1: Reglamentación

Reglamentación en materia de control interno, para regular los procedimientos del órgano garante:

1. Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados
2. Guía para la realización de manuales
3. Manual de procedimientos para la elaboración del Plan Anual de Trabajo
4. Guía de evaluación del código de ética y conducta
5. Guía de evaluación del desempeño del personal
6. Guía de evaluación de control interno
7. Manual de procedimientos para el control interno
8. Políticas para la comunicación interna
9. Manual de organización
10. Manual de administración de riesgos
11. Manual de procedimientos servicio Profesional de Carrera
12. Manual de procedimientos de archivo y gestión documental.
13. Manual de procedimientos coordinación de comunicación social
14. Manual de procedimientos del órgano interno de control
15. Lineamientos de otorgamiento de becas
16. Lineamientos del servicio social
17. Manual de viáticos
18. Manual de recursos humanos.

Buena práctica 2: Procedimiento de Adquisiciones

La existencia de un comité de adquisiciones y de manuales para los procedimientos de adquisiciones.

³¹ <https://infocol.org.mx/w/?p=11115>

Buena práctica 3: Publicidad de las Sesiones de Pleno

Una página web, donde se sube la información, privilegiando la máxima publicidad, además se transmiten en vivo las sesiones de pleno.

b. Problemas en la aplicación

Principalmente son relacionados con el presupuesto disponible para recurso humano y material que no son suficientes para el cumplimiento de las atribuciones del INFOCOL.

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

En este ejercicio, el INFOCOL no identificó necesidades de asistencia.

d. Observaciones de las entidades revisoras

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo observó lo siguiente:

- Logran dar acceso a la información a la población de Colima, cumpliendo con proteger el derecho de acceso a la información pública. Falta transparentarlo a la ciudadanía, a través de su página institucional, esto es fundamental ya que es la ventana para la ciudadanía, informando los servicios que otorga.
- Tienen un marco normativo completo, tienen implementado Manual de Control Interno y Manual de Administración de Riesgos, esto permite inhibir la corrupción a través de marcos normativos. Sin embargo, no se pudo corroborar los ejercicios de llevar a cabo la identificación de riesgos en lo individual.
- Cuentan con un Manual de Procedimientos del Servicio Profesional de Carrera, lo que es una fortaleza importante para destacar que todo órgano garante debe adoptar.
- Es importante fortalecer su página institucional para que realmente puedan exponer todo lo que se realiza al interior del órgano garante, fomentar la transparencia proactiva y que informe a la ciudadanía que servicios otorga el órgano garante.

- Es necesario homologar metodologías claras y precisas de cómo ejercer el derecho de acceso a la información para que el ciudadano sepa cómo los sujetos obligados deben dar cumplimiento.
- Fomentar la socialización del derecho de acceso a la información a través de quioscos municipales donde puedan ejercer el derecho de acceso a la información.

Por su parte, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP) destacó:

- Mecanismos de accesibilidad web (identificar si firmaron el convenio con el OG de Sinaloa que les permitió acceder a ellos).
- Difusión de obligaciones de transparencia de manera sencilla y accesible³².
- Directorio de servidores públicos accesible y existencia de códigos de ética y conducta³³.
- Difusión de medidas de apremio³⁴.

³² https://www.infocol.org.mx/i2/transparencia_29.php

³³ <https://www.infocol.org.mx/i2/fvII.php>

<https://www.infocol.org.mx/i2/codigosec.php>

³⁴ <https://www.infocol.org.mx/i2/medidasapremio.php>

IV. Artículo 33 Protección de denunciantes

El estado de Colima no cuenta con un ordenamiento jurídico para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes. No cuenta con un sistema de protección de denunciantes, ni con una política pública diseñada al respecto.

Algunos canales de denuncia (interno-externo) identificados en el estado de Colima son:

- La Contraloría General del Estado indica contar con Comité de Ética instalados en toda la administración pública centralizada, así como formatos y lineamientos de Comité de Ética. Sin embargo, al intentar ingresar a los microsítios, las ligas están rotas³⁵.

De los diez municipios del Estado de Colima³⁶, tres de los más grandes demográficamente cuentan con los siguientes mecanismos:

- El Ayuntamiento de Colima cuenta con un Sistema de Atención y Resolución de Quejas y Denuncias - Denunciaclick- disponible en su portal de internet a través del cual se brinda la posibilidad de presentar una queja, denuncia, sugerencia o reconocimiento de forma anónima. En el caso de la denuncia anónima se solicita un correo o un teléfono de contacto.
- El Ayuntamiento de Villa de Álvarez no cuenta con buzón o espacio de denuncia anónima en su portal de internet.
- El Ayuntamiento de Manzanillo cuenta con un servicio de *reporteciudadano* en su portal de internet pero no permite que se presenten reportes de manera anónima.
- El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima (OSAFIG)³⁷ cuenta en su página de internet con una sección (localizada al finalizar la página) que se llama Denuncia Ciudadana. Al momento de ingresar despliega un documento en PDF con preguntas generales respecto de

³⁵ Sitio de Contraloría General del Estado <https://www.col.gob.mx/contraloria/#programas> (consultado el 24/mar/2022)

³⁶ Sitio del Ayuntamiento de Colima <http://denunciaclick.colima.gob.mx/> (consultado el 24/mar/2022)

Sitio del Ayuntamiento de Villa de Álvarez <https://2021-2024.villadealvarez.gob.mx/> (consultado el 24/mar/2022)

Sitio del Ayuntamiento de Manzanillo <https://rc.manzanillo.gob.mx/> (consultado el 24/mar/2022)

³⁷ Sitio del OSAFIG <https://www.osaf.gob.mx/>
https://www.osaf.gob.mx/docs/DENUNCIAS_CIUADANAS.pdf

cómo presentar una denuncia por un acto de corrupción. No especifica un canal de denuncia, sólo las dependencias ante cuáles se puede hacer.

a. Logros y buenas prácticas

Para este ejercicio, el CPC del estado de Colima no identificó logros o buenas prácticas. Sin embargo, destacan la existencia de algunos canales de denuncia, como en los ayuntamientos de Colima o Manzanillo.

b. Problemas en la aplicación

- Al no existir un marco jurídico único en el ámbito estatal y municipal, se generan esfuerzos aislados como en el caso del Ayuntamiento de Colima.
- Ausencia de un marco jurídico único que considere la creación de un sistema de protección de denunciantes alineado a los estándares internacionales.

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

- Asistencia en materia de políticas públicas en apoyo a la Política Anticorrupción del Estado de Colima. En específico, para desarrollar capacitación y dar cumplimiento al plan de implementación en la prioridad 6 que refiere a generar y ejecutar procesos homologados a escala estatal (con estándares nacionales) de protección a personas denunciantes, alertadoras, testigos, servidoras públicas expuestas, peritos y víctimas de hechos de corrupción, asegurándose un enfoque de género y derechos humanos.
- Asistencia para el fortalecimiento de las capacidades al interior de las dependencias.

d. Observaciones de las entidades revisoras

El Comité de Participación Ciudadana de Hidalgo observó lo siguiente:

- Se identificó que existe una buena práctica en el municipio de Colima, en lo que respecta al portal de denuncia, ya que permite que esta pueda ser anónima y no anónima, además que dicho instrumento promueve el seguimiento de la denuncia de manera virtual a través de la generación de un folio.
- No existe legislación y normatividad al respecto, por lo que se sugiere solicitar la asistencia legislativa para el diseño del marco normativo en materia de protección a denunciantes.

Por su parte, el Consejo de Participación Ciudadana de Coahuila de Zaragoza observó:

- Buscar asistencia para la legislación en materia de protección a denunciantes acorde al artículo 33 de la Convención.
- Diseñar e implementar medidas de protección al denunciante en materia legislativa y/o política pública.
- Indispensable buscar coordinación con las autoridades competentes para conocer y aplicar la CNUCC.
- No se ha incorporado en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la Convención. Existe una carencia de legislación apropiada de protección al denunciante.
- Falta o escasa capacitación a los servidores públicos en materia de denuncia en delitos por hechos de corrupción, medidas de protección al denunciante, trato a denunciantes, canales adecuados de comunicación y asesoría a denunciantes.
- Inexistencia de orientación a la población respecto al tema de la denuncia.

Reconoce como buenas prácticas contar con:

- Líneas de denuncia anónima³⁸.
- Un Manual del Procedimiento de Recepción y Atención de Quejas y/o Denuncias al incumplimiento del Código de Ética y Prevención de Conflicto de Intereses y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Colima³⁹.
- Teléfonos disponibles para atender a denunciantes en la Fiscalía General del Estado de Colima⁴⁰.

³⁸ <http://www.secretariadoejecutivo.col.gob.mx/index.php/detalle/contenido/Nzg2NQ==>

³⁹ <https://cdhcolima.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/PR-01-08-02-PROCEDIMIENTO-DE-RECEPCION-Y-ATENCION-A-LA-QUEJA.pdf>

⁴⁰ http://www.fgecolima.mx/fge_denuncia_en_linea.php

V. Recomendaciones a la entidad revisada

La Convención tiene rango de ley suprema y puede ser aplicada por el Estado mexicano mediante los artículos 1 y 133 de su Constitución Federal⁴¹. En ese sentido, a continuación, se describen las recomendaciones que desde UNODC sugieren incidir en una mejor implementación de los artículos revisados en la entidad.

a. Implementación del artículo 9

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

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

En este sentido se recomienda a la entidad revisada:

1. Generar incentivos que promuevan e implementen esquemas de servicio profesional de carrera en especial en las áreas de adquisiciones, tesorería y contralorías internas.
2. Se recomienda adoptar el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas⁴², para generar inteligencia y análisis sobre los patrones de las compras que se realizan en el estado.
3. Que, a través de sus órganos de planeación y presupuestación, se destinen partidas presupuestales que permitan la inversión pública para el equipamiento tecnológico de las áreas de compras, tesorería y contralorías internas, poniendo especial énfasis en los municipios. En su caso, se sugiere revisar las tecnologías desarrolladas por otras instituciones similares en los estados del país, con el fin de explorar la generación de convenios de colaboración que permitan el intercambio de tecnologías y plataformas con un menor costo para la institución.
4. Contar con una ley de archivos local que permita la organización y conservación de los archivos en posesión de los poderes del estado.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917.

⁴² <https://www.open-contracting.org/es/data-standard/>

5. Diseñar programas de capacitación específicos para las personas funcionarias públicas responsables de los archivos, que incluya, por lo menos, los contenidos necesarios para entender y ejecutar la ley de archivos, ley de transparencia y acceso a la información pública, leyes de protección de datos personales
6. Generar mecanismos de evaluación y desempeño para el personal de las auditorías y contralorías, con el fin de asegurar su constante capacitación y profesionalización. Asimismo, se sugiere considerar mecanismos de certificación constante para el personal fiscalizador de la entidad, mismos que permitirían que el personal se mantenga actualizado y fomentarían la prevención de irregularidades y malos resultados.
7. Regular la contratación de servicios que puedan generar altos costos a la entidad o que sean difíciles de comprobar (como consultorías, estudios, iniciativas de ley) para generar controles más estrictos, establecer límites en la cantidad de recurso que se pueda utilizar bajo esos conceptos y asegurar mecanismos de monitoreo de entrega de dichos servicios, así como garantizar que estos se contraten mediante licitaciones públicas y no adjudicaciones directas o invitaciones restringidas.
8. Generar los mecanismos necesarios para que la implementación de los testigos sociales sea más eficiente. La participación de la sociedad civil organizada como parte de la figura de testigo social puede ser una pieza importante en la detección de irregularidades o en el freno de posibles contrataciones que pudieran representar hechos de corrupción.
9. Diseñar programas de capacitación para testigos sociales en materia de, al menos, transparencia, contrataciones públicas y responsabilidades administrativas, con el fin de que puedan desempeñar su labor de forma más eficiente. Considerar la generación de convenios con universidades locales para este efecto.
10. Establecer perfiles básicos para el personal encargado de las compras públicas en la entidad, con énfasis en requisitos académicos y particularmente de experiencia, con el fin de contar con perfiles idóneos para las tareas correspondientes.
11. Crear programas de capacitación permanentes en materia de ética pública, prevención de fraude, prevención de corrupción y conflictos de interés para el personal involucrado en las compras públicas de toda la entidad, así como para las personas integrantes de los comités de ética de la entidad.
12. Mantener y actualizar el padrón de proveedores del estado, el cual se revise periódicamente con diferentes fuentes de información para asegurar la

integridad, existencia y capacidad de las personas físicas y morales ahí registradas. En particular, se sugiere contar con una revisión constante del artículo 69B del Código Fiscal de la Federación, con el fin de evitar contrataciones con empresas facturadoras de operaciones simuladas, y con el Registro Público de Comercio, para identificar a las personas propietarias o accionistas de las diferentes empresas.

b. Implementación del artículo 10

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

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

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

contribuir a mejorar la calidad y veracidad de la información que se suministra a las plataformas de información.

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

12. Se recomienda generar y articular un programa anticorrupción, considerando las acciones, programas y políticas internas existentes que abonan de forma individual a reducir y prevenir la corrupción al interior de la institución.

c. Implementación del artículo 33

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

Al momento de la visita in situ, México no disponía de legislación para la protección de los denunciantes. Algunos aspectos de esta protección se encuentran regulados por el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y otras leyes a través de la protección de todos los sujetos que intervengan en el proceso. No obstante, no se protege a los denunciantes que no intervengan una vez que se inicie el proceso, y no existen medidas de protección en el ámbito laboral.⁴³

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

“Considerara la posibilidad de tomar medidas para proteger contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. Se recomienda de establecer en ese contexto protecciones amplias que incluyen, inter alia, protecciones en el ámbito laboral y medidas de restitución de la posición de los denunciantes.”⁴⁴

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

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

1. Considerar reformas a la ley en materia administrativa, penal y laboral en las que se establezcan medidas de protección contra tratos injustificados de los

⁴³ Informe sobre el examen de México (México Final Country Report). Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) junio 2016.

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2016_06_17_Mexico_Final_Country_Report.pdf

⁴⁴ Ibidem

que pudieran ser objeto las personas que denuncian, estableciendo de manera concreta las instituciones que deben decretar u otorgar las medidas, las instituciones que deben ejecutarlas y en su caso realizar su seguimiento, los criterios razonables para su otorgamiento bajo el principio de buena fe y las responsabilidades de las autoridades en caso de omisión, entorpecimiento o negligencia. Estas medidas deben contemplar las características de las personas denunciadas al interior de las propias instituciones y personas denunciadas externas a las instituciones públicas.

2. Se recomienda a la entidad que, a través de ejercicios de parlamento y gobierno abierto se promueva dentro de la sociedad el debate de la denuncia de hechos de corrupción, para reflexionar sobre los conceptos y parámetros que deberían cumplir las medidas de protección en los diversos espacios sociales e institucionales; esto con la participación de la sociedad civil, la academia, el sector privado y las entidades representantes de los gremios de las personas servidoras públicas.
3. Considerar la adopción de procedimientos normativos y administrativos para la recepción de denuncias anónimas, estableciendo estándares razonables para su admisión e investigación. Para ello, debe diseñar medios que aseguren la confidencialidad de la información utilizando, por ejemplo, los instrumentos tecnológicos a su alcance o en su defecto, diseñando protocolos en los que se establezcan las cadenas de procesamiento de la denuncia y las responsabilidades de las personas servidoras públicas que intervienen en el mismo.
4. Desarrollar políticas públicas y programas de capacitación para personas servidoras públicas que les concientice sobre las características, desigualdades y comportamientos que suelen existir entre las personas que denuncian y son denunciadas por hechos de corrupción, bajo el enfoque de derechos humanos.
5. En caso de existir legislación de protección a personas que intervienen en el procedimiento penal o protección a periodistas, asegurar la adecuada implementación de la ley y tomar en cuenta las disposiciones existentes al generar legislación en materia de protección a denunciados. En caso de que no se cuente con medidas de protección laboral, se sugiere considerar la inclusión de estas. Esto independientemente de que se sugiere ampliar la protección a personas denunciados y no solo a personas que ya estén en un proceso penal.
6. Diseñar una ley en materia de protección a denunciados que tome en cuenta el marco legislativo y normativo vigente, para adecuar las leyes y reglamentos necesarios una vez que se adopte esta nueva legislación. Se sugiere considerar, al menos, leyes laborales, de protección a personas en un

procedimiento penal o de protección a periodistas, así como las leyes de las fiscalías o procuradurías.

7. Que las autoridades sancionadoras incrementen la difusión de los resultados de las denuncias y las investigaciones realizadas en la entidad, con el fin de generar y fomentar la confianza ciudadana en el instrumento de denuncia por hechos de corrupción.
8. Generar manuales y protocolos para la recepción y canalización de las denuncias dentro de la administración pública estatal, ya sean de naturaleza administrativa o penal, con el fin de que exista información homologada para el estado y las diferentes instituciones que lo conforman.
9. Incorporar al marco legal la creación de un sistema único de recepción de denuncias en materia de corrupción en el estado, con el fin de facilitar a las personas denunciantes la información y procesos sencillos.