



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



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

A decorative graphic in the background of the title section shows several interlocking gears of various sizes. In the foreground, two hands are shown in silhouette, one holding a gear. The background is a gradient of red and orange.

Fortalecimiento de las capacidades de prevención de la corrupción en México

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

Zacatecas

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) REVISADAS: entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos que es participante dentro del Mecanismo Nacional para ser examinada por otra entidad federativa.

ENTIDAD(ES) REVISORAS: 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	24
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
III. Artículo 10. Información pública	25
a. Logros y buenas prácticas	31
b. Problemas en la aplicación	32
c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención ...	33
d. Observaciones de las entidades revisoras	33
IV. Artículo 33 Protección de denunciantes	33
a. Logros y buenas prácticas	34
b. Problemas en la aplicación	34
c. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención ...	35
d. Observaciones de las entidades revisoras	35
V. Recomendaciones a la entidad revisada	37
a. Implementación del artículo 9	37
b. Implementación del artículo 10	39
c. Implementación del artículo 33	41

Introducción

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

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

Para recopilar y sistematizar la información que conforma cada informe, se realizó un ejercicio de revisión en tres momentos principales: en primer lugar, cada entidad revisada realizó una autoevaluación del nivel de implementación de los artículos; en segundo lugar, dos entidades revisoras, corroboraron y analizaron esa información; y en tercer lugar, se realizó un ejercicio de diálogo y análisis, mediante una visita in situ con las tres entidades participantes, con el fin de profundizar, aclarar y completar la información vertida en los primeros dos momentos. El presente informe, elaborado por UNODC México, contiene los resultados de la revisión y visita in situ en el que participaron el estado de Zacatecas, como entidad revisada, y los estados de Durango y Oaxaca¹, como revisores.

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

a. El Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México

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

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

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

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 que se conforma por dos ciclos, el Mecanismo Nacional se estructuró en tres. Al principio de cada ciclo se sortearon las entidades revisadas y sus dos entidades revisoras participantes.

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

Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

Si bien este artículo no es vinculante, trae a colación la importancia de brindar protección contra todo trato injustificado como consecuencia de este tipo de denuncias.

I. Contexto del estado

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

a. Características sociodemográficas y socioeconómicas de la entidad revisada

El estado de Zacatecas cuenta con 58 municipios que en extensión representan el 3.8% del territorio nacional. Su población es de 1,622,138 habitantes, es decir, el 1.3 % del total del país y su capital es Zacatecas.

La distribución de la población es 63 % urbana y 37 % rural, mientras que los años de escolaridad promedio son de 9.2 (poco más de secundaria concluida). El promedio nacional es de 9.7 años. Sus hablantes de lengua indígena de 3 años y más son 3 de cada 100 personas; a nivel nacional 60 de cada 100 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 1.0 % (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 89.6 % en 2019 y de 89.1% en el 2021, lo que significó una disminución de 0.5 % entre ambos periodos⁶.

b. Información institucional

En el año 2015 se modificó la Constitución, aprobándose un conjunto de reformas con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público, creando el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). La esencia de la reforma constitucional fue sentar las bases jurídicas del SNA, siendo que el artículo 73 de la Constitución facultó al Congreso de la Unión para que, en el lapso de un año,

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

a partir del 27 de mayo de 2015, se expidieran las leyes complementarias que servirían de base para el combate a la corrupción en México.

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

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

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

Dos días antes de que concluyera el plazo dado para que los estados cumplieran con esta legislación, el 15 de julio de 2017 se publicó sin participación no gubernamental la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, las leyes secundarias de Fiscalización y Rendición de Cuentas y la de Justicia Administrativa, en el marco del modelo recomendado por la legislatura federal. Pasaron cinco meses para que se diera la creación y adecuación institucional del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas a pesar de haber cumplido en tiempo y forma con la emisión de la normatividad respectiva. Fue hasta el 9 de noviembre de 2017 con el nombramiento del Comité de Selección para el Comité de Participación Ciudadana, seguido de la “eliminación” en diciembre de 2017 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la aprobación, el mismo mes, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas con la que desapareció la Procuraduría General del Estado y se creó la nueva Fiscalía con cuatro fiscalías especializadas: Atención de Delitos Electorales, de Derechos Humanos, de Delitos Contra las Mujeres por Razones de Género y como parte del sistema anticorrupción de Zacatecas, la Fiscalía de Combate Ante la Corrupción⁷.

⁷ Morales, M. & Rodríguez, F. (2020). EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN ZACATECAS: EL CAMBIO EN LA CONTINUIDAD. Galindo, J. y Olvera, A., Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México (pp 405 a 419). Editorial Universidad Veracruzana.

El Sistema Estatal Anticorrupción es una instancia de coordinación entre distintas autoridades estatales y municipales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual participa la ciudadanía a través de un Comité⁸.

En Zacatecas, el SEA se conforma con los Integrantes del Comité Coordinador (CC), el Comité de Participación Ciudadana (CPC) y la Secretaría Ejecutiva y de acuerdo con el artículo 7 de la Ley que lo rige “tiene por objeto establecer las políticas públicas, mecanismos, principios y procedimientos de coordinación entre las autoridades estatales y municipales para la prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.” Además, tiene como finalidad articular y evaluar la política en la materia⁹.

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 Durango y Oaxaca salieron seleccionados como sus pares revisores. De manera excepcional, participó el estado de Hidalgo en la revisión de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas en virtud que le fue imposible al par revisor original atender la revisión.

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

- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Zacatecas (CPC Zacatecas): artículo 33;
- Auditoría Superior del Estado de Zacatecas¹⁰ (ASEZAC): artículo 9;
- Instituto Zacatecano de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales¹¹ (IZAI): artículo 10; y la
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Zacatecas¹² (SESEA Zacatecas): artículos 9 y 33 de la CNUCC.

⁸ <https://www.seseazacatecas.org/quienes-somos/>

⁹ Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas. 15 de julio de 2017.

¹⁰ <http://www.asezac.gob.mx/nosotros.php>

¹¹ <https://izai.org.mx/>

¹² <https://www.seseazacatecas.org/>

Las instituciones representantes del estado de Zacatecas 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 de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Zacatecas	Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango	33
	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción del estado de Oaxaca	
Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	Auditoría Superior del Estado de Hidalgo	9
	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (OSFE)	
Instituto Zacatecano de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública (IDAIP)	10
	Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca (OGAIPO)	
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Zacatecas	Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango	9 y 33
	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción. SESECC Oaxaca	

Fuente: Elaboración propia.

d. Contexto institucional

Para determinar qué instituciones funcionarían 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: tiene como finalidad coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y ser la instancia de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal Anticorrupción. Se encuentra integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción. La representación de sus integrantes es rotativa y por periodos de un año¹³.

Los integrantes del Comité no tienen relación laboral alguna con la Secretaría Ejecutiva por virtud de su encargo. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, son establecidos a través de contratos de prestación de servicios profesionales independientes, en los términos que establece el órgano de gobierno, por lo que no gozan de prestaciones, como mecanismo para garantizar la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

Las personas integrantes del Comité, además, están sujetas al régimen de responsabilidades que determina la Constitución Política del Estado de Zacatecas y demás disposiciones legales aplicables. Y deben cumplir con las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva, así como a otra información de carácter reservado o confidencial.

Dentro de sus atribuciones vinculantes con el análisis del artículo 33 de la Convención, de conformidad con la materia destacan: el opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política estatal y las políticas integrales; el proponer al CC, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; proponer al CC, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en

¹³ <https://www.seseazacatecas.org/quienes-somos/#1531755779688-74058220-36c9>

la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como proponer al CC mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes en el ámbito estatal y municipal, así como para recibir directamente información generada por las mismas¹⁴.

Auditoría Superior del Estado de Zacatecas: realiza la revisión de la Cuenta Pública del estado y municipios de Zacatecas, verificando el cumplimiento de los objetivos establecidos en planes y programas, así como el adecuado ejercicio de los recursos públicos con el fin de orientar a los entes fiscalizados, prevenir la existencia de irregularidades y en su caso determinar las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la hacienda pública¹⁵.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116 fracción II, sexto párrafo, y artículo 71 de la Constitución Política del Estado, los que facultan a la ASEZAC para la práctica de auditorías a los entes que ejercen recursos públicos, esto es, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Órganos Constitucionales Autónomos, las entidades de la Administración Público Estatal y Municipal y, en general, cualquier otro ente que haya recaudado, administrativo, manejado o ejerciendo recursos públicos.

El ASEZAC lleva a cabo la revisión de la Cuenta Pública para comprobar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, así como la adecuada aplicación y el manejo del gasto público, lo que representa una importante tarea para mejorar, diseñar e implementar nuevas políticas tendientes a la prevención y al cumplimiento de los objetivos planteados¹⁶.

Instituto Zacatecano de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: es un organismo público autónomo especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar la transparencia, y los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados conforme a los principios y bases establecidos en la Constitución Federal, Constitución del Estado, Ley General, esta Ley y demás disposiciones aplicables¹⁷.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Zacatecas: es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio

¹⁴ Capítulo Tercero. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas. 15 de Julio de 2017.

¹⁵ http://www.asezac.gob.mx/nosotros.php?page=/nosotros/preguntas_frecuentes

¹⁶ Ídem

¹⁷ <https://izai.org.mx/2022/01/16/que-es-el-izai/>

propio, con autonomía técnica y de gestión y tiene por objeto como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Zacatecas, la ley local en la materia y demás disposiciones legales aplicables.

La SESEA a su vez se integra por el órgano de gobierno; la Comisión Ejecutiva, que será el órgano auxiliar de la Secretaría Ejecutiva; la persona titular de Secretaría Técnica, quien estará a cargo de las funciones de dirección del organismo; y el órgano interno de control.

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

Desde el enfoque de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas (en adelante ASEZAC)¹⁸, la entidad federativa cuenta con un marco normativo que apoya los procesos de contrataciones públicas.

1. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Zacatecas y sus Municipios¹⁹.
2. Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas²⁰.
3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas²¹.
4. Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios²².
5. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas²³.

Adicionalmente los servidores públicos del nivel mínimo de jefe de departamento hasta el nivel de Gobernador deben presentar declaración de intereses, juntamente con la declaración patrimonial.

En la página de consulta abierta a las licitaciones del estado²⁴ se pueden buscar las licitaciones por tipo de licitación, entidad convocante, adjudicación, ejercicio e incluso se puede verificar el historial de licitaciones.

¹⁸ <http://www.asezac.gob.mx/>

¹⁹ <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=233>

²⁰ <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=327>

²¹ <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=162>

²² <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=68>

²³ <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=218>

²⁴ <https://funcionpublica.zacatecas.gob.mx/licitaciones>

La Ley de Adquisiciones estatal, en su Título Noveno denominado “Procedimiento de Contratación”, prevé todas las reglas aplicables a la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios que los Entes Públicos del Estado celebran. Por su parte, la Ley de Obra Pública estatal, en su Título Cuarto denominado “Procedimiento de Contratación”, prevé todas las reglas aplicables a la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios que los Entes Públicos del Estado celebran.

En relación con la difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, el Título Quinto de la Ley de Adquisiciones estatal, establece lo relativo a la Transparencia y Rendición de Cuentas²⁵. En el procedimiento de contratación, todos los entes públicos tienen la obligación de tener un Programa o Plan Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como de contratación de obras públicas y sus servicios.

Los entes públicos deben considerar dentro de sus presupuestos de egresos el respectivo programa. Quienes pretenden participar en una contratación pública deben estar registrados en el Padrón de Proveedores. Todos los entes públicos deben contar con un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, el cual revisará los programas anuales, aprobará la forma de contratación y dictaminará la contratación en todas sus etapas, entre otras facultades. Una vez aprobado el programa anual, este se debe publicar en el Sistema electrónico de compras públicas, mismo que pueden consultar los interesados.

La contratación puede hacerse bajo tres modalidades, dependiendo de sus características: Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación directa. El procedimiento es diferente dependiendo del tipo de contratación.

En el tema de la Licitación Pública, las convocatorias y bases para la contratación se publican en las páginas oficiales de Internet del Ente Público que convoca, o en el Sistema Electrónico de Compras Públicas y simultáneamente se envía un resumen de la convocatoria para su publicación en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, en las gacetas municipales o en un periódico de mayor circulación. Se presentan y apertura las propuestas, posteriormente se evalúan, se emite el dictamen técnico y económico, para finalmente emitir el fallo. La notificación de fallo se da a conocer en la junta pública a la que puede acudir libremente los licitantes, si no acuden se envía vía correo electrónico y se pone a disposición en el Sistema

²⁵ <https://www.congreso Zac.gob.mx/63/ley&cual=233>
<https://www.congreso Zac.gob.mx/63/ley&cual=327>

Electrónico de Compras Públicas, tanto al ganador como a los licitantes cuyas ofertas fueron desechadas.

La Ley de Transparencia estatal establece a los sujetos obligados el deber de publicar la información relativa a la contratación pública²⁶.

La Ley de Adquisiciones estatal en su Título Segundo denominado “Planeación, Programación y Presupuestación”, prevé todas las reglas aplicables a la formulación de las condiciones de participación en la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios que los Entes Públicos del Estado celebran, la selección, adjudicación y reglas de licitación. Mientras que la Ley de Obra Pública estatal en su Título Segundo denominado “Planeación, Programación y Presupuestación de la Obra Pública”, prevé todas las reglas aplicables a la formulación de las condiciones de participación en la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios que los Entes Públicos del Estado celebran, la selección, adjudicación y reglas de licitación.

Relativo a las Sanciones en la Ley de Adquisiciones estatal y Ley de Obra Pública estatal, se prevén capítulos que sancionan, tanto a los licitantes y contratistas, como a los servidores públicos.

La participación con organizaciones empresariales y profesionales en el empeño de prevenir la corrupción se prevé al considerarlos parte de un Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, como invitados y en materia de obra pública del Comité Consultivo de Obra Pública como integrante, adicionalmente existe la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas que puede intervenir en la revisión de la adjudicación de contratos²⁷.

La Ley de Adquisiciones estatal, en su Título Séptimo denominado “Impedimentos para contratar”, prevé las reglas para rechazar ofertas. Asimismo, se prevé en el artículo 65 relativo a las bases de la licitación que se publicarán las causas expresas de descalificación o desechamiento de propuestas. También prevé los casos de excepción a la licitación abierta, en su Título Noveno denominado “Procedimiento de Contratación”, así como los métodos de evaluación de proposiciones, y considera las modificaciones de las bases de licitación.

La Ley de Obra Pública estatal, en su Título Cuarto denominado “Procedimiento de Contratación”, prevé con qué personas los entes públicos están impedidos a contratar, los métodos de contratación distintos a la licitación abierta, las reglas para

²⁶ <https://www.congreso Zac.gob.mx/63/ley&cual=162&tipo=pdf>

²⁷ <https://www.congreso Zac.gob.mx/63/ley&cual=233>

<https://www.congreso Zac.gob.mx/63/ley&cual=327>

la modificación de las bases de licitación, así como los criterios a observar en la evaluación de proposiciones.

La Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios establece Facultades y obligaciones de los Entes Públicos, como lo siguiente:

- “Artículo 15, fracción III. Vigilar que las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, así como la prestación de servicios, que sean sometidas al proceso de contratación, se ajusten a las normas establecidas en la presente Ley, sus reglamentos o disposiciones administrativas;”

La Ley de Adquisiciones estatal prevé las atribuciones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

- “Artículo 31. Revisar los programas anuales y formular las observaciones y recomendaciones;
- VI. Revisar trimestralmente el informe de la conclusión de los casos dictaminados, así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios;
- X. Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.”

La citada ley prevé en el Título Décimo Tercero los medios para inconformarse por los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas. La Ley de Obra Pública estatal lo prevé en su Título Cuarto relativo a la evaluación de las proposiciones. De la misma forma considera en el Título Décimo denominado “Solución de Controversias”, la forma en las cuales se pueden inconformarse por cualquier acto o procedimiento de contratación contraria a las normas legales aplicables, dirimir diferencias y someterse al arbitraje, si así se considera conveniente.

Las organizaciones civiles se encuentran facultadas por las leyes citadas para intervenir como parte invitada o participantes del Comité que interviene en la contratación pública.

Relativo a la gobernanza es de mencionarse que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Zacatecas²⁸ prevé la intervención del organismo del mismo nombre en la fiscalización y control de recursos públicos, y da reconocimiento al Comité de Participación Ciudadana.

²⁸ (<https://www.congreso Zac.gob.mx/63/ley&cual=218>)

Se podrá invitar a personas de la sociedad civil o representantes de instituciones u organizaciones públicas o privadas, atendiendo a la naturaleza o especialidad de los asuntos tratados, quienes únicamente tendrán derecho a voz para el caso que se les convoque, en este supuesto, se privilegiará la participación de organismos con vocación en la representación de actividades productivas y su desempeño será honorífico.

Los órganos de control y vigilancia de los entes públicos y de la Secretaría de la Función Pública para el caso del Poder Ejecutivo, les corresponden efectuar auditorías, revisiones, reconocimientos de existencias y otros actos de vigilancia.

La Ley de Adquisiciones y la Ley de Obra Pública estatales prevén el conflicto de intereses en el que se pueden ubicar los servidores públicos y el impedimento para intervenir en las contrataciones públicas; asimismo se prevén supuestos y sanciones aplicables a los servidores públicos que actúen incorrectamente y en contravención a las leyes.

Además, todo servidor público se encuentra sujeto a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y debe presentar declaración patrimonial, y quienes ostenten cargos de Jefe de Departamento y superiores jerárquicos deben presentar su declaración de interés.

En las evaluaciones del desempeño del personal existe el rubro de detección de necesidades de capacitación, conforme a la cual se programan cursos, talleres, entre otros²⁹.

En cuanto al proceso presupuestario, las leyes y normativas que lo rigen son las siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas;
3. Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios;
4. Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas;
5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas;
6. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas;
7. Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas;

²⁹ Videos relacionados con la contratación pública https://www.youtube.com/channel/UCrX_XseH3xSUFgV810sg5Ag/featured
<https://funcionpublica.zacatecas.gob.mx/licitaciones>
Invitación a la ciudadanía a influir en la toma de decisiones del gobierno estatal. <https://www.zacatecas.gob.mx/exhorta-comite-de-participacion-ciudadana-a-la-sociedad-a-interactuar-con-el-gobierno-estatal/>

8. Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios;
9. Lineamiento para la integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas, con perspectiva de Género y con base en el Modelo de Presupuesto basado en Resultados, Acuerdos; y
10. Lineamientos emitidos por el Consejo de Armonización Contable, entre otras.

Los procedimientos aplicables a la preparación y adopción del presupuesto estatal se localizan en el Lineamiento para la integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas, con perspectiva de Género y con base en el Modelo de Presupuesto basado en Resultados³⁰. La descripción de cómo y en qué medida se hacen públicos los trámites presupuestarios se hacen de manera oficial en la página de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas³¹.

Las leyes mencionadas con anterioridad prevén las sanciones aplicables en cada caso y dependiendo del supuesto de incumplimiento las sanciones pueden ser administrativas, civiles o penales. Los entes públicos se encuentran obligados a presentar la Cuenta Pública ya sea en forma individual o consolidada, dependiendo del tipo de organismo. Deben presentar adicionalmente información semestral los entes públicos Estatales y quienes consolidan información con dicho ente público y en el caso de entidades municipales de manera mensual y trimestral. En todos los casos deben respetarse los requisitos que para tal efecto se contienen en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en los lineamientos del CONAC.

La Cuenta Pública debe presentarse a más tardar el 30 de abril del año siguiente al que se informa. El informe semestral el 30 de agosto del año que se informa. Los informes mensuales el último día del mes siguiente al que se informa. Y los informes trimestrales el último día del mes siguiente al trimestre que se informa. De no presentarse la información correspondiente los servidores públicos son sujetos del fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles y/o penales, dependiendo del tipo de incumplimiento, de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Los informes se presentan a la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas y cada ente público los debe publicar en su página de Internet. Esto con independencia de la información que obliga a publicar conforme a Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.

³⁰ <http://finanzas.gob.mx/contenido/2019/AnteproyectoEgresos/Lineamientos2020.pdf>

³¹ <http://www.finanzas.gob.mx/>

En materia contable, en todos los casos deben respetarse los requisitos que para tal efecto se contienen en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en los lineamientos del CONAC. El marco normativo aplicable está basado en:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas;
3. Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios;
4. Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas;
5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas;
6. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas;
7. Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas;
8. Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

En cuanto a las normas de auditoría son aplicables las Normas Profesionales de Auditoría emitidas por el Sistema Nacional de Fiscalización y Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental y las normas de información financiera gubernamentales.

Como ejemplo de las medidas para abordar los problemas detectados se menciona que los entes públicos municipales cuentan con asesoría en materia contable brindada por la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, quien es integrante del Consejo de Armonización Contable del Estado de Zacatecas y cuenta con la comunicación permanente con el INDETEC, desarrollador del Sistema de Contabilidad Gubernamental que utilizan dichos entes públicos, por lo que cualquier problema en materia de registro se aborda desde el punto de vista de la fiscalización, la transparencia y la cuestión técnica y operativa.

En cuanto a los perfiles del personal de la ASEZAC, es requisito que los contadores y auditores gubernamentales cuenten con el nivel de licenciatura o equivalente en materia contable, administrativa o rama a fin. La ASEZAC ha promovido la capacitación y certificación de los contadores y auditores gubernamentales. Asimismo, los entes públicos del estado cuentan con evaluaciones semestrales y anuales en las que se valora el desempeño, capacidad y detección de necesidades de capacitación del personal adscrito a las instituciones públicas.

En cada uno de los entes públicos del gobierno del estado se cuenta con áreas o departamentos de control interno (Órganos Internos de Control), asimismo en materia de control interno y gestión de riesgos a nivel gobierno del estado existe la Secretaría de la Función Pública. Dicha Secretaría coordina y apoya a las contralorías de los

municipios del estado, quienes a su vez se encargan de vigilar el control interno. Para la revisión del control interno se practican auditorías internas de las que derivan las acciones correspondientes atendiendo al tipo de hallazgo. La ASEZAC en el informe individual y general ejecutivo que emite considera como medidas o acciones correctivas las siguientes:

- Denuncia de Hechos. Es la promoción de una denuncia ante las autoridades competentes por la presunta comisión de uno o varios delitos en el manejo de los recursos públicos por los servidores públicos y/o personas físicas o morales, así como por particulares.
- Denuncia de Juicio Político. Hacer del conocimiento a la Comisión de Vigilancia de la Legislatura del Estado de los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, a fin de que declare su procedencia y en su caso se apliquen las acciones penales o administrativas que señale la normatividad aplicable de la materia.
- Pliego de Observaciones. Para efectos de este Informe, Pliego de Observaciones es el documento formulado a las Entidades Fiscalizadas, en el que se le darán a conocer las inconsistencias derivadas del incumplimiento al marco normativo aplicable en el desempeño de las funciones de los Servidores Públicos, que pudieran dar lugar a faltas administrativas establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, disponiendo de 20 días hábiles para aclarar lo conducente y presentar las pruebas tendientes a solventar la observación.
- Hacer del Conocimiento a la Tesorería de la Federación del Incumplimiento a las Disposiciones Normativas Sobre el Ejercicio de los Recursos
- Informar a la Tesorería de la Federación respecto de los recursos de origen federal que no fueron devengados en el ejercicio fiscal para el cual fueron presupuestados.
- Hacer del conocimiento del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y/o a las autoridades fiscales competentes en la localidad, los hechos que pueden entrañar el incumplimiento de las disposiciones fiscales
- Informar a las autoridades responsables de la administración tributaria los hechos que puedan entrañar el incumplimiento de las disposiciones fiscales federales y locales, por presuntas irregularidades relacionadas con la emisión de documentación comprobatoria, entero y retención de impuestos federales, y otras obligaciones fiscales no cumplidas conocidas durante la revisión.
- Hacer del conocimiento de las entidades los hechos que pudieran entrañar el incumplimiento de disposiciones legales

- Informar a las autoridades correspondientes, los hechos que puedan entrañar el incumplimiento de las disposiciones normativas federales y locales, según sea el caso; por presuntas irregularidades relacionadas con el incumplimiento a las disposiciones en la materia que corresponda, conocidas durante la revisión.

Estas medidas se aplican por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la ASEZAC, se informan a los entes públicos quienes, a fin de evitar la reincidencia, deben corregir la deficiencia, pues potencialmente se encuentran sujetos a una sanción mayor de no realizar medidas de contención. Asimismo, la Unidad de Asuntos Jurídicos debe actuar oportunamente para evitar la prescripción de las acciones a promover, la que se configura en plazos distintos, dependiendo del tipo de medida correctiva. Cabe señalar que la citada Unidad, por mandato constitucional y legal, debe presentar un informe en los tres primeros días de los meses de mayo y noviembre de cada año ante la Legislatura del Estado de seguimiento de acciones a promover.

La entidad federativa contempla dentro de la normatividad vigente las sanciones aplicables a nivel federal respecto de la falsificación y simulación de operaciones que contienen la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Responsabilidades Administrativas³². Asimismo, en el ámbito estatal el Código Penal del Estado de Zacatecas prevé en su Título Décimo Primero denominado "Falsedad", distintos supuestos de delitos relacionados con la falsificación de firmas, marcas, sellos, sistemas, etc., así como las sanciones aplicables a cada caso.

En relación con el mecanismo para registrar, almacenar y preservar la integridad de los libros y registros contables, estados de cuentas y otros documentos relacionados, es de mencionarse que la ASEZAC verifica los saldos de las cuentas contables y estados de cuenta bancarios en los informes mensuales que presentan los entes públicos municipales y deja bajo su resguardo copia del registro de la contabilidad y de la documentación que integran los informes mensuales y trimestrales, conforme a los artículos 22 y 24 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Zacatecas.

Por otra parte, debe señalarse que el Sistema de Contabilidad Gubernamental que utilizan los municipios y organismos descentralizados de los mismos requiere para su ingreso la clave individualizada de los usuarios, por lo que solo los servidores públicos autorizados expresamente por los entes públicos citados pueden manipular la contabilidad gubernamental.

³² (<https://www.congresozac.gob.mx/e/elemento&cual=103>)

a. Logros y buenas prácticas

Buena práctica 1: Marco Normativo en Materia de Contratación Pública

La existencia de Leyes que prevén y regulan la contratación pública, su procedimiento y difusión.

Buena práctica 2: Participación Ciudadana

El dar voz a la ciudadanía y promoción de la gobernanza previendo la intervención de un representante del órgano interno de control del Ente Público para vigilar la legalidad del acto y contar con derecho a voz e invitar a personas de la sociedad civil o representantes de instituciones u organizaciones públicas o privadas, atendiendo a la naturaleza o especialidad de los asuntos tratados

b. Problemas en la aplicación

- No contar con información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que permita cotejar los movimientos contables de los entes y servidores públicos.
- Falta de capacitación en lo que corresponde a Auditoría Forense y acciones tendientes a identificar, comprobar y documentar el Fraude en la Administración Pública.
- No contar con la facultad de solicitar información y documentación a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la documentación que se obtiene para comprobar un enriquecimiento ilícito o verificar la autenticidad del manejo de cuentas bancarias es limitado.

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

- Capacitación en lo que corresponde a Auditoría Forense y acciones tendientes a identificar, comprobar y documentar el Fraude en la Administración Pública.
- Asistencia para el desarrollo de las capacidades operativas y/o institucionales de las autoridades relevantes por medio de capacitación y aprendizaje en línea.

d. Observaciones de las entidades revisoras

La ASE Hidalgo observó lo siguiente:

- Difusión pública- se constata que además de contar con la normativa aplicable en la materia, hay leyes federales y locales que apoyan los procesos de contratación. Cuenta con un sistema electrónico de contratación, sus páginas web tienen información dinámica, medida para promover la transparencia, la ciudadanía puede ver el proceso de desahogo para visualizar las licitaciones en proceso e historial de las mismas.
- Publicación de una versión ciudadana de la Ley de Ingresos estatal y el presupuesto de Egresos.
- Se sugiere mayor difusión y publicar la página de YouTube (de la Secretaría de la Función Pública).
- Se sugiere que el ingreso al padrón de proveedores sea para todo público.
- No cuentan con información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que permita cotejar los movimientos contables de los entes y servidores públicos.
- No cuentan con un formato de publicación ciudadana con los resultados de las auditorías.

Por su parte, el OSFE Oaxaca realizó las siguientes observaciones:

- Trabajar hacia impulsar el desarrollo de una Ley General de Compras públicas. Armonización de las leyes y bajar texto del artículo 9 de la CNUCC para lograr la implementación.
- Se desconoce de quién dependen los Órganos Internos de Control

III. Artículo 10. Información pública

En el estado de Zacatecas el Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, IZAI), es el organismo responsable de garantizar la transparencia y los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados conforme a los principios y bases establecidos en la Constitución Federal, Constitución del Estado de Zacatecas, Ley General de Transparencia, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas (en adelante, Ley de Transparencia estatal) y demás disposiciones aplicables³³.

³³ <https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml?param=4PRAsMAZsNE=%3fw7on46nva08=%3fCJIPUExl4Vo=%3fssK+YPUsh7k=%3flm0wCM9DUW2IUBQHZu/R01W2FFBVGRedS7A2u40qBsTuFVpjffRmGqHTIsKG4oatiFAUB2bv0eGaS0Is9C1Hw==%3fl+Tv101JKSE=%3flm0wCM9DUW2IUBQHZu/R01W2FFBVGRedS7A2u40qBsTuFVpjffRmGqHTIsKG4oatiFAUB2bv0eGaS0Is9C1Hw==%3fgtkiDoug3JQ=%3fq73eYbqqHXg=%3f/xoRfMvRMBw=#inicio>

Para identificar los tipos de órganos a los que se exige publicar información, la Ley de Transparencia estatal³⁴ en el artículo 23 menciona los sujetos obligados a transparentar, el alcance de la información publicada está dispuesto en los artículos del 39 al 52, título II, capítulo segundo “de las obligaciones de transparencia comunes”.

Los medios por los que se publica la información están dispuestos en el artículo 35 de la Ley General de Transparencia³⁵, la frecuencia con que se actualiza la información es trimestralmente³⁶.

La descripción de los tipos de información que será entregada a solicitud de una persona del público está en el artículo 11, el cual estipula que “Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”, así como en el artículo 12 “Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y será accesible a cualquier persona, para lo que se deberán habilitar todos los medios, acciones y esfuerzos disponibles en los términos y condiciones que establezca la Ley General, esta Ley, así como la demás normatividad aplicable.”

Las normas para proteger la privacidad y los datos personales al divulgar dicha información están en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Zacatecas³⁷.

Como parte de las iniciativas de concienciación pública con respecto a qué información está disponible y cómo se puede tener acceso a ella, el IZAI tiene la Voz de la Transparencia, un programa de radio 97.9FM transmitido por el SIZART (Sistema Zacatecano de Radio y Televisión), a través del cual cada lunes se transmite una entrevista a servidores públicos, para fomentar una cultura y conciencia sobre la información pública y como acceder a ella. Además, a través de Spotify, transmiten los capítulos de radio que se suben a la plataforma digital de servicios multimedia para compartir los episodios³⁸.

³⁴ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Zacatecas/wo85095.pdf>

³⁵ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Zacatecas/wo85095.pdf>

³⁶ <https://izai.org.mx/>

³⁷ <https://www.congreso Zacatecas.gob.mx/63/ley&cual=211>

³⁸ <https://izai.org.mx/2022/09/26/la-voz-de-la-transparencia-31/>

https://open.spotify.com/episode/4pFiJTbs7S0X2xQ7Ykbjm5?si=ccXATUBSRdy6oZDEI3_lbQ

La importancia de los archivos • La Voz de la Transparencia (spotify.com)

Iniciamos La Voz de la Transparencia por SIZART • La Voz de la Transparencia (spotify.com)

El mecanismo para apelar el rechazo de una solicitud de acceso a la información es el recurso de revisión, previsto en los artículos 170 a 184 de la Ley de Transparencia estatal. Como parte de otras medidas, está la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia en los artículos 58 al 68 de la misma Ley³⁹.

Algunas medidas de la aplicación del texto del artículo 10 de la CNUCC presentados por el IZAI son:

- Anticipando riesgos de corrupción⁴⁰. De manera proactiva y en cumplimiento al compromiso suscrito para la implementación del Reto Público Nacional, inició la primera etapa de esta iniciativa lanzada por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y promovido en Zacatecas por el IZAI.
- Sentencia en Amparo Indirecto 190/2020, emitida por el Juzgado Tercero de Distrito del Estado de Zacatecas, en la cual niega el amparo contra los actos reclamados ante el IZAI⁴¹.
- Sentencia en Amparo Indirecto 327/2020-III, emitida por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Zacatecas, en la cual niega el amparo contra los actos reclamados ante el IZAI⁴².

En relación con el cumplimiento al apartado b del artículo 10 de la CNUCC y la simplificación de los procedimientos administrativos a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones. Los procesos en donde la ciudadanía solicita información, o requiere quejarse por la falta de esta, se tiene a disposición en la PNT⁴³. Además, el INFOMEX⁴⁴ formó parte del proceso de presentación de solicitud de información y la interposición de recurso de revisión. En complemento, para los sujetos obligados en el estado de Zacatecas existe el sistema electrónico de firma avanzada FIEL IZAI⁴⁵ a través del cual se realizan notificaciones

³⁹ Resolución de recurso de revisión elaborado por proyectista del Instituto dentro del expediente IZAI-RR-151/2020

https://izai.org.mx/info_oficio1/sites/default/files/inconformidades/IZAI-RR-151-2020.pdf

Resolución de denuncia elaborada por proyectista del Instituto, dentro del expediente IZAI-DIOT-73/2020

https://izai.org.mx/info_oficio1/sites/default/files/IZAI-DIOT-73-2020.pdf

Verificación de oficio a las obligaciones de transparencia. Dentro del expediente IZAI-VOT-151/2021

<https://www.congreso Zacatecas.gov.mx/coz/images/uploads/20210921110147.pdf>

⁴⁰ <https://izai.org.mx/2022/09/26/inicia-izai-reto-anticipando-riesgos-de-corrupcion/>

⁴¹

http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=3832/3832000026595904011.pdf_1&sec=Armando_Manuel_P%C3%A9rez_Trujillo&svp=1

⁴²

http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=3832/3832000026823965011.pdf_1&sec=Ra%C3%BAL_de_Jes%C3%BAs_L%C3%B3pez_Torres&svp=1

⁴³ <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

⁴⁴ <https://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/Default.aspx>

Conforme a lo dispuesto en los lineamientos de la funcionalidad, operación y mejoras de la plataforma nacional de transparencia y del acuerdo CONAI/PSNT/ACUERDO/EXT03-26/08/2021-02, a partir del día 13 de septiembre del año 2021, inició la operación del sistema de solicitudes SISAI 2.0 (Plataforma Nacional de Transparencia), el cual sustituyó al sistema INFOMEX. A partir de esta fecha, el sistema INFOMEX sólo es de consulta.

⁴⁵ <https://fiel.izai.org.mx/login>

oficiales, y con alcance jurídico en todo el estado de Zacatecas, además de ser un repositorio de expedientes digitales.

La respuesta a las solicitudes de información relacionadas con las autoridades encargadas de la adopción de decisiones está dispuesta en el artículo 91 de la Ley de Transparencia estatal; mientras que simplificar los procedimientos administrativos o agilizar el procesamiento de las solicitudes realizadas a los órganos gubernamentales por parte del público está dispuesto en el artículo 92 de la misma ley.

La designación de los oficiales o las entidades encargadas de proveer información al público está dispuesta en el artículo 29 de la Ley de Transparencia estatal. La publicación de información por parte de las instituciones, sin derivar de una solicitud específica está en el artículo 31 y 52 de la Ley General de Transparencia. Otras medidas para dar cumplimiento es el Reglamento del uso de la FIELIZA⁴⁶.

Con relación al cumplimiento del apartado c del artículo 10 de la CNUCC sobre la publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública. La publicación de la información referida en los apartados a y b del artículo 10 de la CNUCC está prevista en los artículos 90 al 109 de la Ley de Transparencia estatal. Sin embargo, el IZAI no genera publicación de informes periódicos sobre riesgos de corrupción.

Algunos ejemplos de aplicación de las medidas previstas en el apartado c del artículo 10 de la CNUCC son:

- SIVOT. Es una aplicación web (solo se necesita una computadora con navegador y conexión a internet para su uso) que permite realizar el registro de observaciones, requerimientos y recomendaciones realizadas a los sujetos obligados de forma fácil. La exitosa implementación y su gran efectividad impactó en los procesos de verificación respecto al método anterior, situación que llevó a inscribir dicho proyecto dentro del “Certamen de innovación 2021”, concurso que organiza el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- INTEGRA-2. Es una herramienta adoptada por este Instituto y desarrollada por la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa, Guías

⁴⁶ https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Zacatecas/Reglamento_FEANAPTRIZTAIPDPSO_Zac.pdf

para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Grupos en Situación de Vulnerabilidad.

- **MICROSITIO INTERACTÚA.** El IZAI implementó una campaña para que los niños tuvieran el conocimiento sobre cómo proteger sus datos personales, a razón de que las herramientas tecnológicas son de uso cotidiano hoy en día, y cualquier persona puede acceder a ellas. Como método de prevención y con el fin de que los niños conozcan sobre su derecho a la protección de datos personales mientras navegan en internet, la Dirección de Tecnologías en coordinación con la Unidad de Comunicación Social y la Dirección de Tecnologías de la Información y Capacitación y Vinculación con la sociedad, realizaron este micrositio, donde a manera de juego, pueden aprender más acerca de los términos del acceso a la información y protección de datos personales.

El IZAI no cuenta con elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización para su personal en materia del artículo 10 de la CNUCC. Además, no cuenta con algún órgano o unidad cuya principal atribución sea el desarrollo de actividades para la generación y tratamiento de información estadística y/o geográfica. El IZAI difunde información estadística a través de la página de internet institucional, del micrositio y redes sociales del Centro de Investigaciones que es una unidad administrativa especializada en el desarrollo de estudios, investigaciones y generación de datos estadísticos en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales⁴⁷.

El IZAI no cuenta con un Portal de Obligaciones de Transparencia adicional a la Plataforma Nacional de Transparencia. No es un micrositio, pero desde su página Institucional difunde el quehacer cotidiano del Instituto, se puede encontrar un apartado de transparencia que contiene: Transparencia Proactiva, Obligaciones de Transparencia, Avisos de Privacidad, Informes Anuales, Información Actual, Acuerdos de Pleno, Información Histórica al 01/04/2017, Título V de la Ley General Contabilidad, y Tablas de Aplicabilidad⁴⁸.

Desde el portal web institucional del IZAI cuenta con un sistema *Integra* 2⁴⁹, con accesibilidad web dirigido a personas con capacidades diferentes. El sistema de accesibilidad web es una herramienta avanzada con diferentes funcionalidades que satisfacen diferentes necesidades individuales de accesibilidad. Con él, se busca

⁴⁷ <https://izai.org.mx/investigacion/> , <https://izai.org.mx/> y https://twitter.com/informacion_lab

⁴⁸ <https://izai.org.mx/>

⁴⁹ <https://izai.org.mx/2022/09/19/presentacion-de-integra2/>

inclusión, igualdad de condiciones y empoderamiento ciudadano de un sector altamente vulnerable de la sociedad, como lo son las personas que padecen algún tipo de discapacidad: auditiva, manual, dislexia, presbicia, deuteranopia, ritanopia, otras formas de daltonismo, problemas o discapacidades visuales y cognitivas, originadas desde el nacimiento, adquirida de manera accidental, enfermedad o simplemente por degeneración causa de la edad.

El IZAI no cuenta con una metodología para la identificación y clasificación de las necesidades de información registradas en las solicitudes de acceso a la información.

El IZAI cuenta con una política de transparencia proactiva, además los comisionados integran diversas comisiones del SNT: las comisiones Jurídica, Datos Personales, Tecnologías y Rendición de Cuentas, de Derechos Humanos y Datos Personales, y gobierno abierto y transparencia proactiva. Asimismo, con el afán de motivar a los sujetos obligados en la implementación de acciones que permitieran la apertura de las instituciones y que generarán beneficios claros y tangibles para la sociedad en general, el 16 de marzo de 2021, lanzó la convocatoria para el reconocimiento de prácticas de transparencia proactiva, misma que estuvo vigente hasta el 19 de abril. Durante ese periodo se recibieron 12 prácticas de los sujetos obligados⁵⁰.

Algunas medidas que ha adoptado el IZAI al respecto están en los lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información, de interés público y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva⁵¹.

El 24 de mayo de 2021, el IZAI se adhirió a la política anticorrupción⁵² durante la segunda sesión ordinaria del comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción⁵³.

El IZAI en conjunto con el OIC⁵⁴ implementaron una política de rendición de cuentas. Un reto público anticipando riesgos de corrupción, promovido por el IZAI y el Comité de Participación Ciudadana, para crear políticas proactivas en materia de rendición de cuentas⁵⁵.

⁵⁰ <https://drive.google.com/file/d/1jGbxtrzGeZntu2vynuFOwm9ee4Qs3Ap/view>

⁵¹ [8ProyectoInteresPubyTranspProactiva.pdf](https://izai.org.mx/8ProyectoInteresPubyTranspProactiva.pdf) (inai.org.mx)

⁵² <https://izai.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/Informe-2021-2.pdf>

⁵³ <https://izai.org.mx/2022/07/12/implementan-en-zacatecas-el-reto-publico-anticipando-riesgos-de-corrupcion/>

⁵⁴ <https://izai.org.mx/OIC/2022/08/18/el-reto-de-predicar-con-el-ejemplo-por-una-politica-proactiva-en-materia-de-rendicion-de-cuentas/>

⁵⁵ <https://izai.org.mx/2022/06/06/convocan-a-sociedad-e-instituciones-al-reto-publico-anticipando-riesgos-de-corrupcion/>

El IZAI, tiene un comité de ética el cual cuenta con su propia reglamentación⁵⁶:

- 1.- Código de Ética del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- 2.- Código de conducta del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- 3.- Manual de Protección Civil del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Para los mecanismos de denuncia ciudadanos se puede hacer la denuncia por incumplimiento de un Sujeto Obligado a sus obligaciones de transparencia⁵⁷. En la página web del IZAI existe un apartado para que realicen su denuncia, y vienen los pasos para llenar el formato. Otra forma de solicitar información es de manera electrónica a través del sistema electrónico Plataforma Nacional de Transparencia en el cual solo tienes que crear una cuenta de usuario (como un correo electrónico) y solicitar información a las dependencias públicas que están adheridas al sistema.

El OIC del IZAI implementó un sistema de declaraciones patrimoniales que fue donado por el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Zacatecas. La Dirección de Tecnologías apoyó al OIC con la instalación del Sistema que quedó bajo su resguardo. En la página web del IZAI existe un apartado para iniciar sesión y realizar la declaración patrimonial de interés de los servidores públicos, con fundamento es el artículo 48 del Reglamento Interior del IZAI⁵⁸.

En relación con una posible declaración de conflicto de interés de servidores/as públicos, se está a lo dispuesto en el Reglamento Interior del IZAI, y en el Código de Ética del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales⁵⁹.

a. Logros y buenas prácticas

Buena práctica 1: Software que Certifica

FIEL IZAI es un software que emite los certificados digitales necesarios para autenticar a un firmante, así como permitir el envío y recepción de los documentos

⁵⁶ <http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/bc11ff3d-f6fe-4822-be5b-b675d4245f0d;1.2>

⁵⁷ <https://izai.org.mx/2022/01/17/servicios-tramites-y-formatos/>

⁵⁸ <https://declaraciones.izai.org.mx/login?redirect=%2Finicio>
<https://izai.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/Informe-2021-2.pdf>

⁵⁹ https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Zacatecas/Reglamento_IIZTAIPDP_Zac.pdf
<http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/bc11ff3d-f6fe-4822-be5b-b675d4245f0d;1.2>

firmados de manera digital. Al mismo tiempo es un repositorio de expedientes digitales.

Buena práctica 2: Contrataciones Abiertas

Contrataciones abiertas. El IZAI, implementó el Sistema Electrónico para el estándar de contrataciones abiertas, es un instrumento que establece los elementos mínimos indispensables que deberán documentarse a lo largo de cada una de las etapas del procedimiento de contratación en México. Es compatible con el sistema de compras gubernamentales en México y el estado de Zacatecas, es aplicable según la Ley de Transparencia Local, y la Ley de Protección de Datos Personales. El objetivo de dicho sistema fue contar con una herramienta de rendición de cuentas en el IZAI. En la actualidad, la herramienta opera con información actualizada⁶⁰.

Buena práctica 3: Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva

Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva. Un ejemplo que podemos citar de política de rendición de cuentas institucional es el recientemente anunciado Reto público anticipando riesgos de corrupción, promovido en Zacatecas por el IZAI y el Comité de Participación Ciudadana, en el que, a través de un autodiagnóstico que permitirá identificar potenciales riesgos de actos de corrupción o debilidades en el control interno, con un ingrediente innovador: en este diagnóstico participarán ciudadanía, sean integrantes de organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas, lo que permitirá que dicho análisis no se realice a puertas cerradas, sino con apertura y transparencia para conocer la percepción, perspectiva y experiencia de quiénes son, al final, los afectados o beneficiados del funcionamiento de las instituciones.

b. Problemas en la aplicación

- El tema presupuestal en su momento fue un problema que se resolvió.
- La brecha tecnológica con la población que no tiene internet.
- En cada una de estas instituciones, con voluntad política y sensibilidad social en relación con el problema público que implica la corrupción, se pueden diseñar e implementar políticas proactivas en materia de rendición de cuentas. Dichas políticas no se limitan a la transparencia, ni tampoco al control interno, para que constituyan mecanismos a partir de los cuales se genere un proceso de responsabilidad pública frente a la ciudadanía es inherente que esta participe.

⁶⁰ <https://contratacionesabiertas.izai.org.mx>

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

- Asistencia para fortalecimiento institucional, ya que existen sujetos obligados cuyas unidades administrativas dedicadas a atender los derechos de acceso a la información y transparencia están conformados por una sola persona.
- Se puede sugerir que las políticas de rendición de cuentas consideren cuando menos los modelos de gobierno abierto (que incluye su modalidad de justicia abierta), que incorpora a la transparencia, las tecnologías de la información y la participación e incidencia ciudadanas. La apertura institucional, que requiere voluntad política de parte de los tomadores de decisiones, es una oportunidad única para pasar de las estructuras burocráticas cerradas a una dinámica generosa de sensibilización, concientización y hasta empatía de los funcionarios públicos con respecto a las necesidades que les corresponde atender de la ciudadanía.

d. Observaciones de las entidades revisoras

El Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública observó lo siguiente:

- No se logran ubicar los Lineamientos de uso y operación de la plataforma nacional de transparencia.
- No se encontró evidencia de la buena práctica relacionada con gobierno abierto y transparencia proactiva.
- Reconocer al IZAI por su compromiso con los temas de transparencia, acceso a la información en especial por los proyectos de la herramienta de contrataciones abiertas, el software FIEL IZAI y la creación del área denominada Centro de Investigaciones.

IV. Artículo 33 Protección de denunciantes

En el estado de Zacatecas no existe una legislación específica sobre protección a denunciantes, tampoco hay un registro sobre alguna legislación vigente en el marco jurídico del estado.

Bajo el enfoque del CPC, la ley de protección a personas que intervienen en procedimientos penales⁶¹ se aplica de manera reactiva, cuando se presenta un

⁶¹ [ley&cual=206&tipo=pdf \(congreso Zac. gob. mx\)](http://ley&cual=206&tipo=pdf (congreso Zac. gob. mx))

problema de protección en los términos genéricos contemplados en la misma, a través de una medida de asistencia y medidas de seguridad, pero falta una política pública específica en cuanto a denunciante por hechos de corrupción.

Algunos canales internos y externos de denuncia interna en las organizaciones de la entidad son a través del SIDEC de la Secretaría de la Función Pública, de la Fiscalía Especializada, y del Tribunal de Justicia Administrativa⁶².

Desde el enfoque de la SESEA, la Política Estatal Anticorrupción emitida por el Sistema Estatal Anticorrupción establece dentro de su eje estratégico 1: Combate a la Impunidad, prioridad número 6-Generar procesos homologados de protección a denunciante, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de corrupción⁶³.

Se cuenta con canales de denuncia internos en la forma de buzones de quejas y denuncias establecidos por la Secretaría de la Función Pública del Gobierno del Estado de Zacatecas en los espacios físicos o instalaciones que ocupa las Dependencias y Entidades y Presidencias Municipales. También los entes autónomos cuentan con buzones de quejas y denuncias internos dentro de sus instituciones.

Existen plataformas externa electrónicas de recepción de denuncias como:

- En Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas - Pre denuncia en línea.
- En la Secretaría de la Función Pública del Gobierno del Estado.
- En el Tribunal de Justicia Administrativa.

a. Logros y buenas prácticas

En este ejercicio, ni el CPC ni la SESEA identifican buenas prácticas en el estado en materia de protección a denunciante. Sin embargo, destacan los diferentes canales de denuncia existentes que pueden servir como base para mejorarlos y fortalecer el anonimato y la confidencialidad al momento de denunciar.

b. Problemas en la aplicación

- No contar con trabajos que lleven a una iniciativa de Ley de Protección a Denunciante por Hechos de Corrupción.

⁶² Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDEC) (funcionpublica.gob.mx)

⁶³ Documento PEA – Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Zacatecas (seseazacatecas.org)

- Ausencia de normatividad, falta de trabajo legislativo, ausencia de coordinación Institucional y carencia en la capacitación en cuanto a protección a denunciantes por hechos de corrupción.
- Falta de coordinación dentro del Comité Coordinador para la elaboración del marco jurídico necesario para poder dar cumplimiento al artículo 33, dando con ello también, a una de las prioridades establecidas en la Política Estatal Anticorrupción.
- Buscar cumplimiento a la aplicación del artículo 33 una vez que se desarrolle, se apruebe y entre en vigencia una Ley en la materia de protección de denunciantes, aplicable tanto en investigación y sanción de delitos relacionados con hechos de corrupción, así como en los procedimientos de responsabilidades administrativas. Dicha iniciativa deberá realizarse en cumplimiento a la Política Estatal Anticorrupción.

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

- Asistencia y capacitación en el tema de Protección a Denunciantes, ante el gran desconocimiento en el tema.
- Asistencia para el fortalecimiento de las Instituciones sobre todo las que conforman al Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas.
- Ausencia legislativa, falta de fortalecimiento Institucional y la carencia de Política Pública en materia del Artículo 33, se requiere la asistencia técnica para todo el ciclo del desarrollo de la Política Pública en este tema en el estado de Zacatecas.
- Desarrollar un programa de capacitación a todas las instancias involucradas comenzando por las del Sistema Estatal Anticorrupción.
- Asistencia técnica con relación a la investigación y recolección de datos.
- Asesoría y seguimiento en la implementación de un esquema de protección a denunciantes

d. Observaciones de las entidades revisoras

El CPC Durango observó lo siguiente:

- Se desconoce el nivel de prioridad del gobierno de zacatecas relativo al combate a la corrupción como política pública.
- Se desconocen las acciones que se están proyectando instrumentar para mejorar la cultura de la denuncia en su entidad.

- Se desconoce si las propuestas de los representantes ciudadanos transitan con los políticos en materia anticorrupción en el estado.

Por su parte, el CPC Oaxaca hizo las siguientes observaciones:

- Se requiere la socialización de la CNUCC con el agregado de ofertar los apoyos que ofrece la UNODC en materia de asistencia legislativa y técnica.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales para, en la medida de lo posible, solucionar los problemas de la no aplicación de esta Convención.
- Se requiere la coordinación de los tres poderes del estado para unificar criterios y formatos en cuanto a la recepción, tramitación y seguimiento de denuncias ciudadanas relacionadas con actos de corrupción.
- Inexistencia de legislación o normatividad para la protección de personas denunciantes.
- Falta de voluntad política para construir el marco jurídico que permita el cumplimiento de las obligaciones y deberes del Estado Mexicano en la materia.
- Ausencia de coordinación institucional y carencia de capacitación en cuanto a protección a denunciantes por hechos de corrupción.
- Se requiere la construcción de una iniciativa de Ley en el Congreso del Estado de Zacatecas en materia de Protección a Denunciantes.
- Se sugiere la sensibilización a las autoridades e instancias responsables del combate a la corrupción, sobre la importancia de contar con el marco jurídico que materialice las disposiciones de la CNUCC.
- Se necesita capacitación a las personas servidoras públicas sobre la tramitación y substanciación de denuncias por hechos de corrupción, así como la manera de comunicarse con las personas denunciantes y hacerles saber oportunamente los avances y conclusiones de sus denuncias.

La SESEA Durango agregó:

- A nivel estatal y nacional, dentro del ámbito de la Administración Pública, hace falta legislar más respecto a la protección de los denunciantes de hechos y/o delitos de corrupción. Y replicar las leyes y normativas resultantes en todos los Poderes.
- Se requiere capacitación a los entes que conforman la Administración Pública Estatal receptores de denuncias, para la protección y seguimiento del trámite de los denunciantes.

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 Federal⁶⁴. 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 Abiertas⁶⁵, para generar inteligencia y análisis sobre los patrones de las compras que se realizan en el estado.
3. Modificar el marco legal de contrataciones públicas para que una misma legislación incluya a todos los municipios de la entidad, a los organismos autónomos, y las instituciones de la administración pública estatal, con el fin de que exista una sola normativa que regule las contrataciones públicas en la entidad.
4. Que, a través de sus órganos de planeación y presupuestación, se destinen partidas presupuestales que permitan la inversión pública para el equipamiento tecnológico de las áreas de compras, tesorería y contralorías internas, poniendo especial énfasis en los municipios. En su caso, se sugiere revisar las tecnologías desarrolladas por otras instituciones similares en los estados del país, con el fin de explorar la generación de convenios de

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917.

⁶⁵ <https://www.open-contracting.org/es/data-standard/>

colaboración que permitan el intercambio de tecnologías y plataformas con un menor costo para la institución.

5. Contar con una la ley de archivos local que permita la organización y conservación de los archivos en posesión de los poderes del estado.
6. Diseñar programas de capacitación específicos para las personas funcionarias públicas responsables de los archivos, que incluya, por lo menos, los contenidos necesarios para entender y ejecutar la ley de archivos, ley de transparencia y acceso a la información pública, leyes de protección de datos personales.
7. Regular la contratación de servicios que puedan generar altos costos a la entidad o que sean difíciles de comprobar (como consultorías, estudios, iniciativas de ley) para generar controles más estrictos, establecer límites en la cantidad de recurso que se pueda utilizar bajo esos conceptos y asegurar mecanismos de monitoreo de entrega de dichos servicios, así como garantizar que estos se contraten mediante licitaciones públicas y no adjudicaciones directas o invitaciones restringidas.
8. Integrar la figura de testigos sociales o generar los mecanismos necesarios para una implementación eficiente. Se sugiere fomentar la participación de la sociedad civil organizada como parte de la figura de testigo social por el potencial de ser una pieza importante en la detección de irregularidades o en el freno de posibles contrataciones que pudieran representar hechos de corrupción.
9. Diseñar programas de capacitación para testigos sociales en materia de, al menos, transparencia, contrataciones públicas y responsabilidades administrativas, con el fin de que puedan desempeñar su labor de forma más eficiente. Considerar la generación de convenios con universidades locales para este efecto.
10. Establecer perfiles básicos para el personal encargado de las compras públicas en la entidad, con énfasis en requisitos académicos y particularmente de experiencia, con el fin de contar con perfiles idóneos para las tareas correspondientes.
11. Crear programas de capacitación permanentes en materia de ética pública, prevención de fraude, prevención de corrupción y conflictos de interés para el

personal involucrado en las compras públicas de toda la entidad, así como para las personas integrantes de los comités de ética de la entidad.

12. Mantener y actualizar un padrón de proveedores para el estado, el cual se revise periódicamente con diferentes fuentes de información para asegurar la integridad, existencia y capacidad de las personas físicas y morales ahí registradas. En particular, se sugiere contar con una revisión constante del artículo 69B del 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. Además, el padrón debe ser de acceso a todo público.

b. Implementación del artículo 10

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

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

1. A través del congreso local y sus municipios, se generen o promuevan mecanismos presupuestarios como fondos, fideicomisos, Asociaciones Público-Privadas u otras figuras financieras a mediano y largo plazo para invertir en infraestructura tecnológica que permita a los sujetos obligados cumplir con sus obligaciones normativas de manera óptima y se transite a la digitalización de la información pública.
2. Fortalecer la normatividad y las políticas públicas que promuevan el servicio profesional de carrera de las personas servidoras públicas que laboran, al menos, en las áreas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. En caso de ser posible, fortalecer el servicio profesional de carrera de todo el personal de la administración pública en todos los niveles.

3. Generar lineamientos para asegurar el servicio profesional de carrera en la institución encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública.
4. Se invita al Congreso del Estado a que genere estímulos presupuestarios o de otra índole, en especial para los municipios, para que promuevan el servicio civil de carrera de personas servidoras públicas especializadas y su permanencia dentro de las unidades responsables de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.
5. Trabajar en procesos de certificación de personas funcionarias responsables de cargar la información pública, otorgados por el órgano garante, y así contribuir a mejorar la calidad y veracidad de la información que se suministra a las plataformas de información.
6. Generar estrategias y planes que contemplen la brecha digital que pueda existir en la entidad, con el fin de asegurar que los sujetos obligados en el estado puedan cumplir con sus obligaciones y responsabilidades, en particular los casos en los que el uso de la tecnología signifique más un reto que una solución.
7. Generar 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 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.⁶⁶

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.”⁶⁷

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.

⁶⁶ 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

⁶⁷ Ibidem

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

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

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

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