

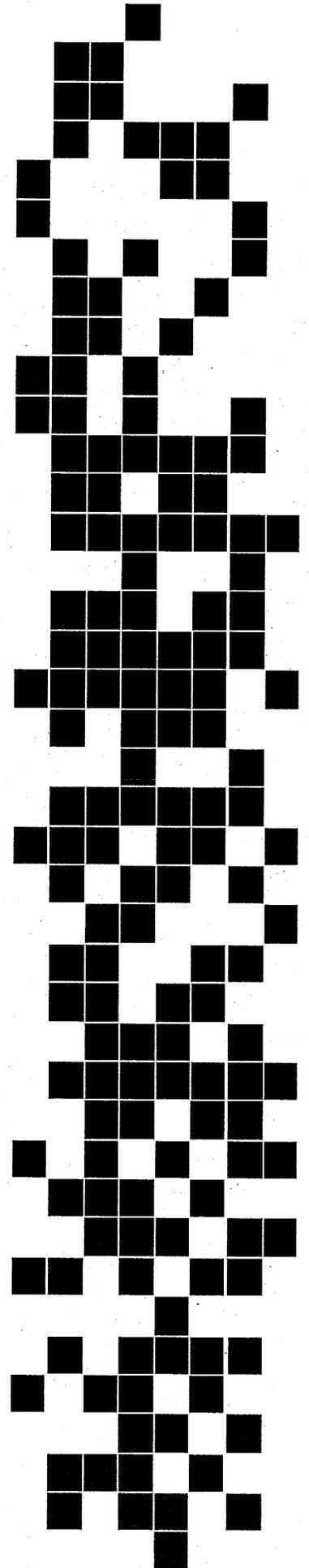


Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán

RECOMENDACIONES PÚBLICAS

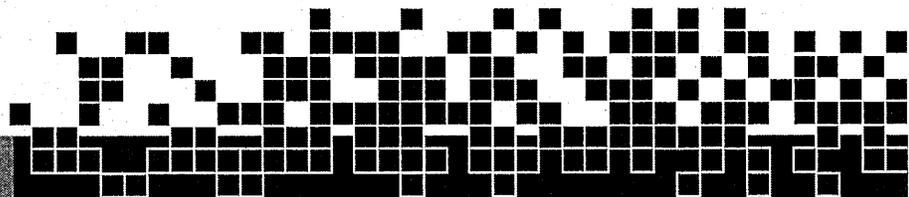
**2/ 2019, 3/ 2019 y
4/ 2019**

**"La contratación en las operaciones con proveedores
de servicios y contratistas a organismos
gubernamentales"**



Índice

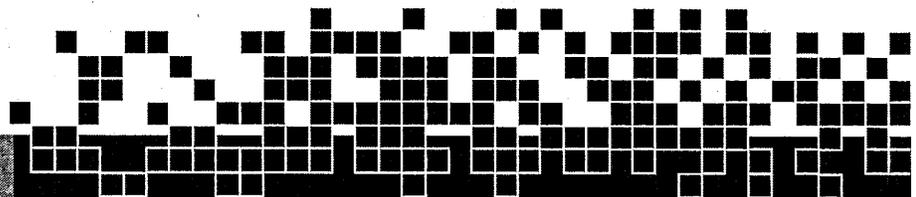
ÍNDICE	2
GLOSARIO	3
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES	10
1.1 CONTEXTO Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	10
1.2 CONTEXTO Y MARCO JURÍDICO NACIONAL	15
1.3 PERCEPCIÓN Y ANÁLISIS DEL TEMA EN YUCATÁN	21
CAPÍTULO II. COMPETENCIA	29
CAPÍTULO IV. CONTROL INTERNO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS	31
4.1 GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN EL CICLO COMPLETO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.	32
4.2 FORTALECER EL MARCO NORMATIVO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO PARA REDUCIR RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN Y PROVEEDURÍA	36
CAPITULO V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	40



5.1 FOMENTO Y FACILITACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA RESPECTO DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y OPERACIÓN CON PROVEEDORES.	45
CONCLUSIÓN	53

Glosario

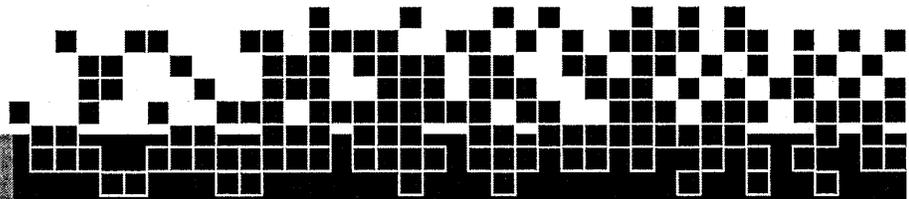
- **Administración de Riesgos:** proceso que evalúa los riesgos a los que se enfrenta la institución en la procuración del cumplimiento de sus objetivos.
- **Adquisiciones, arrendamientos o servicios:** adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios que se encuentren comprendidos en los artículos Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del estado.
- **Área Convocante:** unidad contratante de la entidad pública que lleva a cabo los procedimientos de contratación a efecto de adquirir o arrendar bienes o servicios o prestación de un servicio o de obra.
- **Compranet:** sistema electrónico de contrataciones gubernamentales de la Secretaria de la Función Pública con dirección electrónica en Internet.
- **Constitución:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- **Contraloría:** Secretaria de la Contraloría General del Estado de Yucatán.
- **Contratista:** persona que celebra contratos de obra pública asociados a proyectos de infraestructura en los términos de la ley de obra pública en el estado.
- **Contrato o Pedido:** documento jurídico a través del cual se formalizan las adquisiciones, arrendamientos o servicios según corresponda.
- **Control Interno:** conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, procedimientos y métodos, incluido el entorno y actitudes que desarrollan autoridades y su personal a cargo, con el objetivo de prevenir posibles riesgos que afectan a una entidad pública.



- **Convención para Combatir el Cohecho:** Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales aprobada por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- **Corrupción:** consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.
- **Denuncias:** notificación que se hace a la autoridad de que se ha cometido un hecho de corrupción presuntamente cometido por servidores públicos.
- **Entes públicos:** los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los organismos autónomos estatales; los municipios; los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos del estado y sus municipios, así como cualquier otro ente sobre el que el estado o los municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones.
- **Entidades federativas:** unidad delimitada territorialmente que en unión con otras conforma una nación, en nuestro caso, son los 32 estados que conforman la federación.
- **Fallo:** documento que contiene al licitante adjudicado o adjudicados en los procesos de compra que debe contener el dictamen técnico y económico que fue realizado en base a la revisión cualitativa de las propuestas que fueron evaluadas.
- **Funcionario:** servidor público designado para ocupar grados superiores de la estructura orgánica y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.
- **Ley Estatal:** Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.
- **Ley General:** Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **Licitante:** personas físicas o morales que participen en cualquier procedimiento de licitación pública o bien de invitación a cuando menos tres personas.
- **Operaciones:** procedimientos de compras con los organismos gubernamentales.

- **Padrón de Proveedores:** registro de las personas físicas o morales interesadas en ofrecer sus productos o servicios a los entes públicos y que cumplen con los requisitos de alta.
- **Petición:** derecho fundamental que tiene toda persona a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener su pronta resolución.
- **Procedimientos de Contratación:** licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, según lo establecido en los artículos de las leyes de contratación pública del estado.
- **Proveedor:** personas físicas o morales que celebren contratos o pedidos de adquisiciones, arrendamientos o servicios.
- **Queja:** manifestación de protesta, censura, descontento o inconformidad que formula una persona en relación con una conducta que considera irregular de uno o varios servidores públicos en desarrollo de sus funciones.
- **Reclamo:** derecho que tiene toda persona de exigir, reivindicar o demandar una solución, ya sea por motivo general o particular, referente a la prestación indebida de un servicio o a la falta de atención a una solicitud.
- **Recomendaciones públicas:** instrumento que se emite por el comité coordinador con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, y de mejorar el desempeño del control interno.
- **Riesgo Inherente:** riesgo propio del trabajo o proceso, que no puede ser eliminado del sistema; es decir, en todo trabajo o proceso se encontrarán riesgos para las personas o para la ejecución de la actividad en sí misma.
- **Servidor Público:** los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la Administración Pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

- **Sistema Electrónico de Compras:** es una herramienta electrónica de gestión de las compras y contrataciones públicas, en la que a través de la plataforma, las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de contratación, y los proveedores presentan sus ofertas de forma ágil, transparente y segura.
- **Sociedad Civil:** colectivos ciudadanos de diversos grupos que actúan para que se tomen decisiones en el ámbito público de acuerdo a intereses especiales.
- **Sugerencia:** manifestación de una idea o propuesta para mejorar el servicio o la gestión de la entidad.
- **Trazabilidad:** serie de procedimientos que permiten seguir el proceso de evolución de un producto en cada una de sus etapas.



Siglas y Acrónimos

ACP: Acuerdo sobre Contratación Pública.

CICC: Convención Interamericana contra la Corrupción.

CNPP: Código Nacional de Procedimientos Penales.

CNUC: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

CNUDMI: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

COCOO: Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

CPC: Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DOF.: Diario Oficial de la Federación.

EDCA: Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas.

EFOS: Empresas Facturadoras de Operaciones Simuladas.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OEA: Organización de los Estados Americanos.

PQRSD: Sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias.

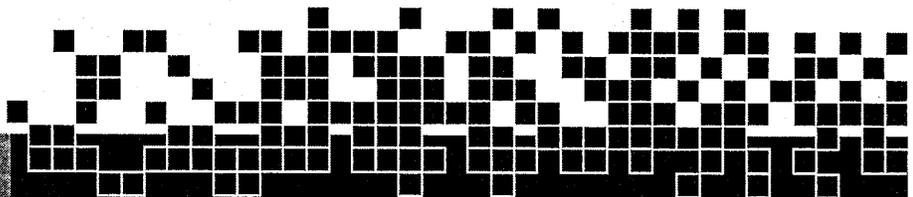
RUPC: Registro Único de Proveedores y Contratistas.

SAT: Servicio de Administración Tributaria.

SEAY: Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.

SESEAY: Secretaria Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.

UNCAC: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

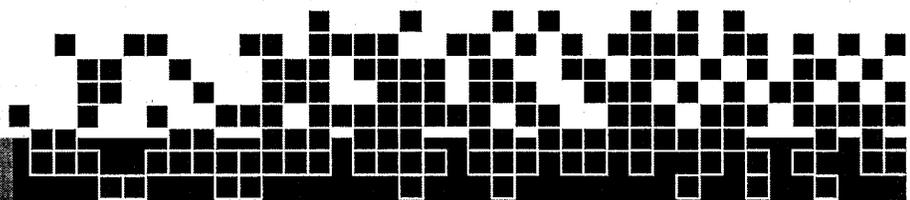


Introducción

El Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, en apego a sus funciones, emite recomendaciones públicas con el objetivo de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción en nuestro estado. Para ello, debe estudiar las condiciones sociales que prevalecen y analizarlas como insumos técnicos y con esa motivación actuar en beneficio de nuestra sociedad.

Es así que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción organizó el primer foro "La contratación en las operaciones con proveedores de servicios y contratistas a organismos gubernamentales", misma que se realizó en la sala de usos múltiples "Consuelo Zavala Castillo" del H. Congreso del Estado de Yucatán, del 21 al 25 de enero de 2019, que tuvo por finalidad recibir propuestas en diversas mesas de análisis, aspecto que se cumplió al tener la participación tanto de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas, cámaras y dependencias gubernamentales.

Después de recibir las propuestas, se procedió a su análisis revisando el marco nacional junto con el marco normativo y con ello se generó la identificación y motivación de temas prioritarios en materia de compras gubernamentales como: Empresas Facturadoras de Operaciones Simuladas (EFOS); espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad; puntos de contacto entre gobiernos y ciudadanos; espacios deshabitados por normas o políticas que permiten la existencia de hechos de corrupción, entre otros, por lo que el Comité Coordinador determinó el abordaje de dichos tópicos para su combate.



Identificado estos temas se procedió al análisis del marco jurídico internacional y las buenas prácticas sugeridas por los organismos internacionales y las convenciones de las que México forma parte en materia de combate a la corrupción, para encontrar otras referencias internacionales que permitiesen abordar con mayor atención los temas tratados.

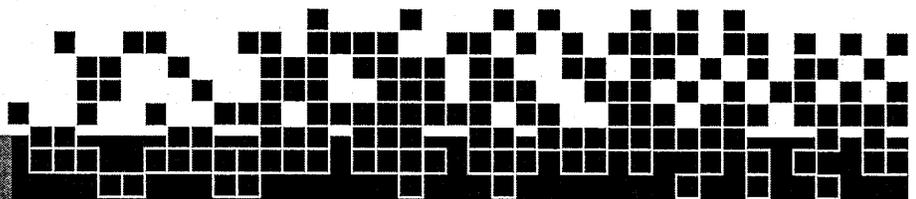
Como resultado del análisis integral antes citado, se dispuso a formular las presentes recomendaciones públicas articuladas en cuatro ejes:

1) Propuestas de gobierno digital y transparencia proactiva en las contrataciones públicas.

2) Mecanismos de fortalecimiento a los Órganos Internos de Control para disminuir riesgos de corrupción.

3) Participación ciudadana y,

4) Reformas legislativas orientadas a combatir la corrupción en los procesos de contrataciones públicas.



Capítulo I. Antecedentes

1.1 Contexto y marco jurídico internacional

Primero. México se ha unido a los esfuerzos en la lucha contra la corrupción al ratificar las tres Convenciones Internacionales en la materia: 1) Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), de la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹; 2) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Anti-cohecho)², de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la (OCDE) y; 3) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés)³.

De hecho, las Convenciones Internacionales como acuerdos vinculantes celebrados entre los Estados miembro son de vital importancia, ya que establecen medidas comunes para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, que pueden aplicarse en los países a través de reformas a su marco legal y el establecimiento de políticas públicas.

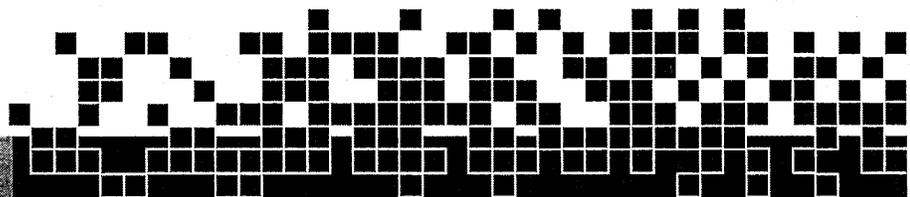
Segundo. La CICC constituye el primer instrumento jurídico regional en materia de corrupción y reconoce los siguientes supuestos:

- a) el alcance internacional de la corrupción y la necesidad de una cooperación coordinada entre países para combatirla.

¹ Anexo 1

² Anexo 2

³ Anexo 3



b) compromete a los Estados Parte a emprender acciones jurídicas, como la confiscación y decomiso de bienes provenientes de actos de corrupción.

c) asistencia jurídica recíproca y cooperación técnica y de política pública para promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como para promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte.

Respecto a las adquisiciones y contrataciones públicas la CICC establece en su artículo III:

"Los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas".

Ahora bien, la CICC, si bien no menciona la malversación o el desvío de recursos entre los actos constitutivos de corrupción, se sostiene que aquélla sí está comprendida en el artículo VI, numeral 1, inciso c, dada la amplitud de los términos en que aparece redactado el precepto y alude lo siguiente:

"La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero".

Tercero. A su vez, la Organización de Cooperación Desarrollo Económicos (OCDE) publicó en 2015 diversos informes relativos al Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México que, al establecer recomendaciones puntuales, son de necesaria referencia: eliminar

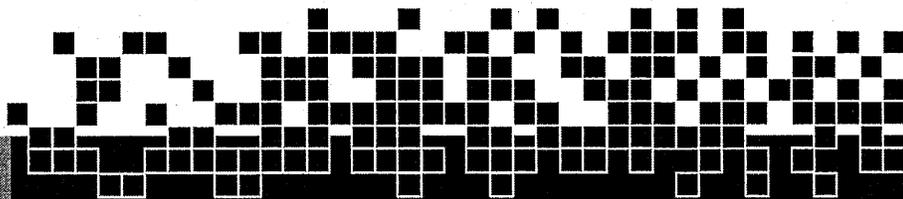
el tratamiento preferencial en procedimientos, limitar el uso de excepciones en licitaciones públicas e incrementar la participación de testigos sociales, entre otros.

Atendiendo a esas sugerencias encontramos similares argumentos en el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio, la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública, las normas en la materia del Banco Mundial y la propia OCDE; al coincidir todas en la imperiosa necesidad de combatir la discrecionalidad en las contrataciones públicas y, por ende, el desvío de recursos públicos.

Por su parte la Convención Anti-cohecho respecto al tema en cuestión establece los siguientes objetivos:

- a) eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales;
- b) castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan, ofrezcan, encubran u otorguen pagos a servidores públicos extranjeros, con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios;
- c) impulsar el intercambio de información y la cooperación jurídica internacional para combatir el cohecho transnacional;
- d) obligar a los Estados miembros a incluir en sus legislaciones los delitos de cohecho internacional de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, lavado de dinero y otros de tipo contable.

Adicionalmente la UNCAC, al ser el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en la materia, ofrece una posibilidad extraordinaria de promover una respuesta mundial al problema, y por supuesto aplicable en nuestro ámbito, al establecer su finalidad en el artículo 1ero.:



"Artículo 1. Finalidad

Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción.

Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.

Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos."

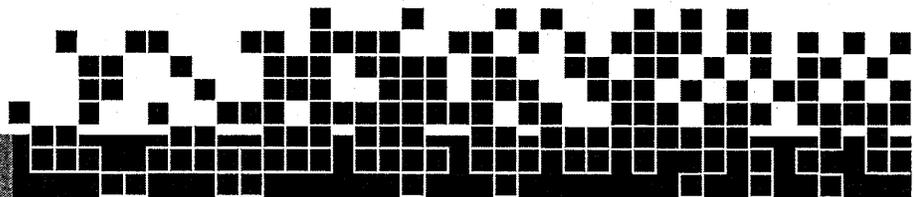
En ese tenor, su importancia radica en que contempla mecanismos para prevenir y detectar movimientos de fondos económicos producto de la corrupción, facilitar su decomiso y restituirlos a sus legítimos propietarios, ya sean particulares o públicos; establece como principio fundamental el de la devolución de activos, y obliga a las partes a prestarse la mayor cooperación posible.

Respecto a lo que nos ocupa, establece sobre la contratación pública en su artículo 9 numeral 1 lo siguiente:

"1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción."

Estos sistemas podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados y deberán abordar para su aplicación, entre otras cosas:

- La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre

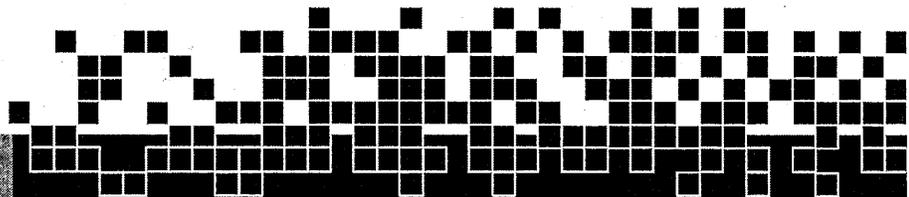


licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas.

- La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación.
- La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos.
- Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo.
- Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

Cuarto. En resumen, las tres convenciones ratificadas por México abarcan una gran diversidad de temas en la lucha contra la corrupción, sin embargo, existen temas que están incorporados en las tres convenciones. En un análisis elaborado por la organización no gubernamental Transparencia Mexicana sobre las convergencias entre las tres Convenciones Internacionales Anticorrupción, ha identificado nueve temas en común:

- 1) tipificación de soborno internacional y toda forma de colaboración;
- 2) cooperación y asistencia jurídica;



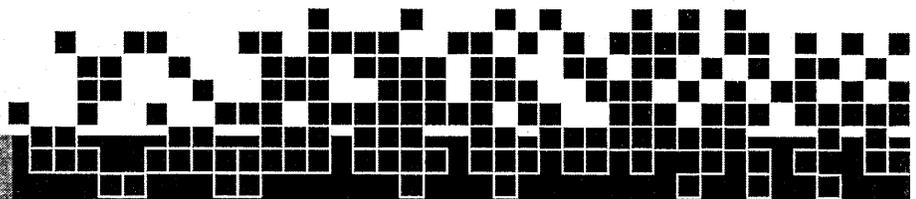
- 3) extradición;
- 4) eliminación de beneficios tributarios;
- 5) participación de la sociedad civil;
- 6) sistemas de compras y adquisiciones;
- 7) adopción de medidas preventivas;
- 8) jurisdicción; y
- 9) medidas de decomiso.

1.2 Contexto y marco jurídico nacional

Quinto. En congruencia con el marco internacional, el estado mexicano empezó con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, fue así que en julio de 2016 se publicaron las reformas que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo la Ley General de dicho sistema y la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre otras reformas que constituyen un importante avance institucional en el combate a la corrupción, en apego y respuesta a la normatividad internacional.

Sexto. En este diseño normativo se establecieron los principios rectores que deben seguirse en la administración de los recursos económicos por parte de los entes del estado, mismos que se encuentran previstos en la CPEUM en su artículo 134° párrafo primero, que a la letra establece:

"Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".



A su vez, los párrafos tercero y cuarto dictan en lo que aquí interesa, la forma en como deberá realizarse la contratación pública por parte de la Federación y las entidades federativas al señalar lo siguiente:

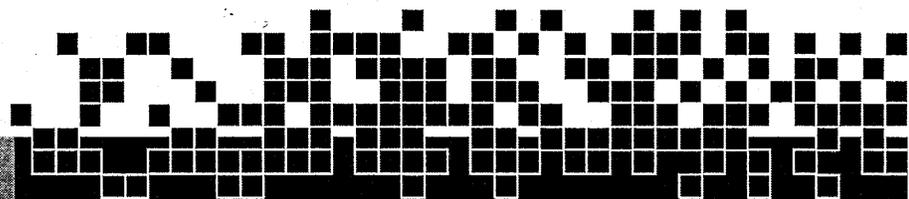
"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado".

El mismo numeral en sus párrafos quinto y sexto ordena el establecimiento del andamiaje jurídico regulador del manejo de los recursos económicos de la Federación, al indicar lo siguiente:

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas (...)."

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos".



Como resultado y siguiendo los principios descritos en el artículo 134 de la Constitución, México ha generado leyes federales en materia de adquisiciones y contratación entre las que destacan:

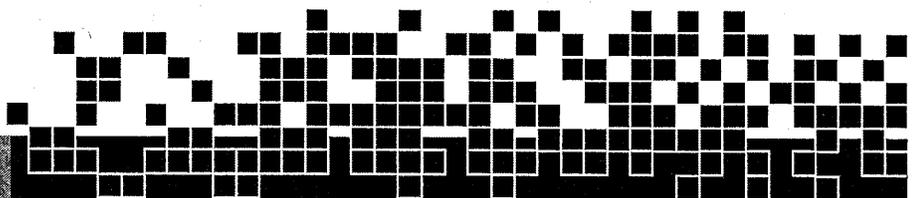
- 1) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (DOF 10-11-2014);
- 2) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (DOF 13-01-2016) y;
- 3) Ley de Asociaciones Público Privadas (DOF 21-04-2016).

Es menester señalar que existen varios tipos de contratación pública que la legislación ha clasificado para su regulación, en las siguientes categorías: a) adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y b) obras públicas y los servicios que se relacionen con las mismas.

Séptimo. Visto el entorno internacional y al revisar lo referente al sistema de compras gubernamentales en México, se advierte que las contrataciones públicas se desarrollan en un procedimiento público dependiendo del objeto específico en que los particulares pueden contratar con el Estado, es decir, que los contratos que celebren los particulares con el Estado, con el fin de satisfacer el interés general, se denominan: contrato de adquisiciones, arrendamientos y servicios; o contrato de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.⁴

Octavo. En México, los recursos públicos destinados para la adquisición de bienes y servicios no se encuentran suficientemente blindados, permitiendo ante la falta de estos actos de corrupción cometidos tanto por gobernantes y funcionarios, como por empresas y contratistas que de manera irregular influyen o se coluden para favorecer la adjudicación de determinadas

⁴ Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, Consultada febrero de 2019, de <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>. Anexo 4.



empresas en perjuicio de un sano ejercicio de los recursos públicos y en demérito del precio, calidad y cantidad de los bienes adquiridos, o peor aún, mediante la opacidad y discrecionalidad de los procedimientos de adquisiciones se favorece a empresas que generan actos simulados, constituyendo un doble fraude y robo de recursos públicos, ya que por una parte se desvían los recursos aparentando compras y por otra se deja de atender a la población requirente de los bienes y servicios que son pagados pero nunca entregados.

Noveno. Estos esquemas se implementan con redes de Empresas Facturadoras de Operaciones Simuladas (EFOS) más conocidas de manera informal como "Empresas Fantasma" quienes, según diversos estudios, cumplen con formalidades constitutivas, pero en realidad no cuentan con activos, personal, recursos financieros o infraestructura para desarrollar las actividades que constan en el instrumento que le dio origen, el cual registran ante el fisco federal; o bien, aquellas empresas de reciente creación que no cuentan con ninguno de los elementos antes señalados para su operación, las cuales están constituidas o representadas por personas con identidades falsas, a las que se les roba su identidad, fallecidas o con alteración de sus datos en el registro civil, o bien, se trata de prestanombres o personas reales de escasos recursos, con problemas de salud, adicciones o con alguna discapacidad, exempleados, estudiantes o adultos mayores, de los que se aprovechan o bien, los cuales son objeto de amenazas o les pagan cierta remuneración para darse de alta ante el SAT y obtener su Firma Electrónica Avanzada para expedir comprobantes fiscales, abrir cuentas bancarias y firmar chequeras en blanco o darse de alta en el sistema de banca por internet para hacer transferencias o depósitos y simular que son proveedores, clientes, socios o representantes legales de ciertas empresas, entregando a desconocidos sus claves de usuario y contraseñas para operar el esquema.

En esencia, las redes y esquemas de Empresas Facturadoras de Operaciones Simuladas (EFOS) constituyen un lastre para el sano y buen funcionamiento de la administración pública, siendo este sistema uno de los principales medios para el desvío de recursos y enriquecimiento ilícito, lo anterior se puede ejemplificar con la investigación realizada por el portal de noticias de México "Animal Político", en asociación con la organización de la sociedad civil "*Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*", en el que se da cuenta del supuesto desvío de recursos públicos:

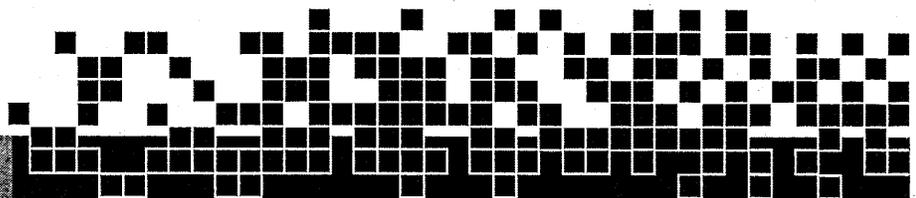
"...El Gobierno Federal usa 128 empresas fantasmas para desviar recursos millonarios. (...)

El gobierno federal, a través de 11 dependencias, lo ha utilizado una y otra vez para desviar miles de millones de pesos. Solo al revisar las Cuentas Públicas 2013 y 2014, por ejemplo, Animal Político y Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad (MCCI) detectaron contratos ilegales por 7 mil 670 millones de pesos y de este dinero no se sabe dónde quedaron 3 mil 433 millones.

Los 7 mil 670 millones de pesos le fueron entregados a 186 empresas, pero 128 de ellas no debían recibir recursos públicos, porque no tienen ni la infraestructura ni personalidad jurídica para dar los servicios para los que fueron contratadas, o simplemente porque no existen. (...)

La diferencia radica en que aquí el gobierno no entrega los contratos directamente a las empresas, sino que primero los da a ocho universidades públicas y éstas lo dan después a las empresas. Sólo por triangular los recursos, las universidades cobraron mil millones de pesos de "comisión", aunque no hayan dado ningún servicio. (...)

Luego de reportear en seis estados, revisar miles de documentos, y visitar decenas de supuestos domicilios, la



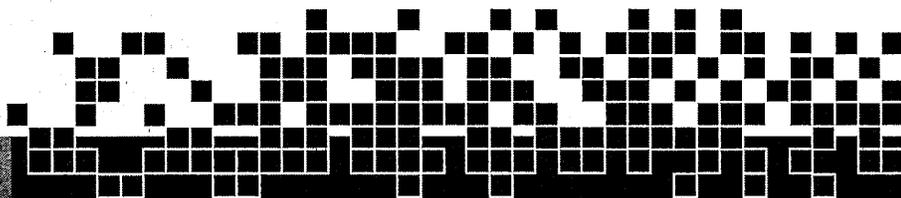
investigación concluyó y prueba que 3 mil 433 millones de pesos se entregaron a Empresas Facturadoras de Operaciones Simuladas y cuyos socios viven en barriadas; mil millones de pesos fueron la comisión para las universidades y el resto sirvió para, supuestamente, contratar servicios. En muchos casos, no hay evidencia documental de que estos hayan existido. (...)"

Dicho reportaje, sujeto a investigación aún, ha conducido al escudriñamiento de 11 instituciones del más alto nivel federal y su supuesta participación en un esquema para eludir la ley y evitar la realización de licitaciones públicas, utilizando instituciones de educación superior para llevar a cabo adjudicaciones directas. Lo anterior, aun cuando no se ha determinado responsabilidades de manera pública por parte de las autoridades competente para ello, no deja de evidenciar los riesgos latentes para la sociedad en detrimento del erario, pues la cantidad de información que se ha planteado en este caso y que es del dominio público, no puede pasar desapercibido por parte de quienes tenemos la tarea de prevenir y atacar la corrupción.

Décimo. Por su parte, el Servicio de Administración Tributaria identificó a 600 mil empresas riesgosas que podrían estar realizando operaciones de facturación simuladas para evadir al fisco, estimando que el monto de la facturación apócrifa para eludir impuestos asciende a dos billones de pesos anuales.⁵

El Servicio de Administración Tributaria ha emitido diversas líneas estratégicas para identificar y neutralizar redes de Empresas Facturadoras de Operaciones Simuladas (EFOS) cuya intención sea eludir las obligaciones fiscales promoviendo acciones de ejemplaridad y de fiscalización, asimismo,

⁵ Rodríguez, Silvia, Publicado el 07 de noviembre de 2018, "SAT identifica a 600 mil empresas implicadas en nueva forma de evasión fiscal", Milenio Diario. Recuperado en febrero de 2019, de <https://www.milenio.com/negocios/sat-identifica-600-mil-empresas-esquema-evasion-fiscal>.



cabe señalar que estas medidas corresponden únicamente al aspecto fiscal, sin abordar las posibilidades que conlleva el uso de las EFOS en el desvío de recursos públicos, el enriquecimiento ilícito y otras actividades características de la corrupción.

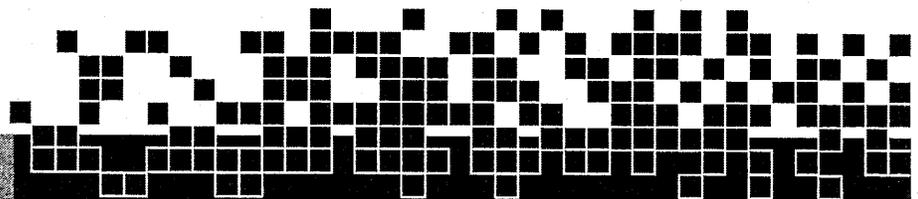
Debe destacarse que este tipo de problemas no sólo se identifican en los procesos de adquisiciones nacionales, ya que también se pueden relacionar con empresas de otras naciones, tal como se sabe de la investigación a nivel internacional sobre la empresa brasileña Odebrecht que admitió el pago indebido (cohecho) de 10.5 millones de dólares en sobornos a funcionarios mexicanos, con la finalidad de obtener contratos.⁶

Con todo lo anterior, el estado de Yucatán debe, en cumplimiento a la ley y procurando un sano ejercicio administrativo de su erario, inhibir cualquier acto posible de corrupción, adoptando mejores mecanismos o instrumentando aquellos que permitan un mejor blindaje ante estos posibles actos indebidos.

1.3 Percepción y análisis del tema en Yucatán

Décimo Primero. Del seguimiento realizado a medios impresos de Yucatán en el último trimestre del 2018, queda de manifiesto el interés público en relación con el desvío de recursos a través de Empresas Factoradoras de Operaciones Simuladas, cuyas notas se expresan en el Anexo 5.

⁶ AFP, Publicado el 22 de diciembre de 2016, "Odebrecht pagó 10.5 mdd en sobornos a funcionarios mexicanos, según EU", Expansión (sitio web). Recuperado en febrero de 2019, de <https://expansion.mx/empresas/2016/12/22/odebrecht-pago-105-mdd-en-sobornos-a-funcionarios-mexicanos>.



Décimo Segundo. Los resultados de la tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (ENCIG) 2017⁷, informan sobre la percepción de la población acerca del fenómeno y las experiencias de corrupción que sufrieron al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos.

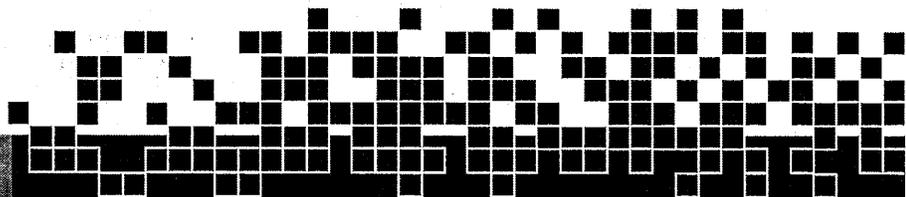
Para Yucatán, la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que más preocupan a la población yucateca con 43.0%, mientras que, la tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes durante 2017 fue de 19,158 mejorando 10 lugares y ocupando la posición 7 de entidades con menor tasa de incidencia al disminuir en comparación del 2015 en que la tasa era de 21,584 y ocupaba la posición 17.⁸

En el estado, 75.1% de la población de 18 años y más percibió que los actos de corrupción en Yucatán son muy frecuentes o frecuentes; al cuestionar por instituciones específicas, la percepción para partidos políticos es del 86.3% seguido de policías con un 81.5%.

La misma encuesta señala que el porcentaje de población que percibe frecuente y muy frecuente los actos de corrupción en Yucatán es de 75.0%, ocupando la posición 1, mejorando una posición y disminuyendo el porcentaje con respecto al 2015 en que la percepción era del 75.3%, si bien estos indicadores presentan avances respecto al comparativo entre periodos

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) / Publicado en 2018 / "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017" / Recuperado en febrero de 2019, del sitio web:
http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) / Publicado en 2018 / "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017" / Recuperado en febrero de 2019, del sitio web:
http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_yuc.pdf



también enfatizan el amplio interés público respecto al combate a la corrupción.

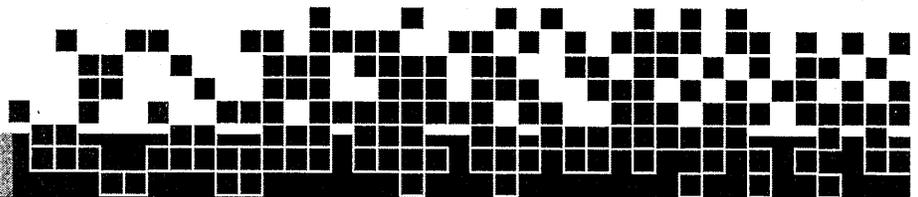
Décimo Tercero. La Vicefiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado informó que durante el lapso comprendido del 1 de abril al 31 de diciembre de 2018 se han iniciado 40 carpetas de investigación y 15 registros de atención ciudadana, haciendo un total de 55 denuncias sobre presuntos hechos de corrupción⁹.

Décimo Cuarto. Dado el interés público en el tema, se planeó el primer foro "**La contratación en las operaciones con proveedores de servicios y contratistas a organismos gubernamentales**", organizado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, a fin de abordar distintas temáticas concernientes a los procesos que se llevan a cabo en relación con la contratación con proveedores de servicios y contratistas a organismos gubernamentales.

Décimo quinto. Derivado de lo anterior, se realizó el citado foro en la sala de usos múltiples "Consuelo Zavala Castillo" del H. Congreso del Estado de Yucatán, del 21 al 25 de enero de 2019, mediante mesas de análisis, con la participación del Proyecto Ciudadano ¡YA BASTA!; la Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias de Yucatán A.C.(AMMEYUC); el Colegio de Contadores Públicos de Yucatán A.C.; el Colegio de Maestros en Administración y Políticas Públicas del Sureste A.C. (COMAPPS); el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), la Fundación Plan Estratégico de Yucatán A.C., y el consultor jurídico gubernamental, Héctor Manuel Rodríguez Hernández.

Participaron también: la Asociación Mexicana de la Industria de la Construcción A.C.(AMIC); la Cámara Mexicana de la Industria de la

⁹ Oficio número: FGE/VECC/DJ/48/2019 en respuesta a la solicitud de información con número de folio SESEAY/DS/0022/2019.



Construcción. (CMIC); la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida (CANACO SERVITUR) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

A su vez, se destaca la participación de las instituciones educativas: Universidad Autónoma de Yucatán (UADY); Centro Universitario Felipe Carrillo Puerto y el Centro de Estudios de las Américas (CELA).

También participaron las siguientes entidades públicas: la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Yucatán (SECOGEY), Auditoría Superior del Estado de Yucatán (ASEY), Agencia de Administración Fiscal de Yucatán (AAFY), Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) y el H. Ayuntamiento de Mérida, quienes en el ámbito de su competencia señalaron diagnósticos y propuestas para el combate a la corrupción.

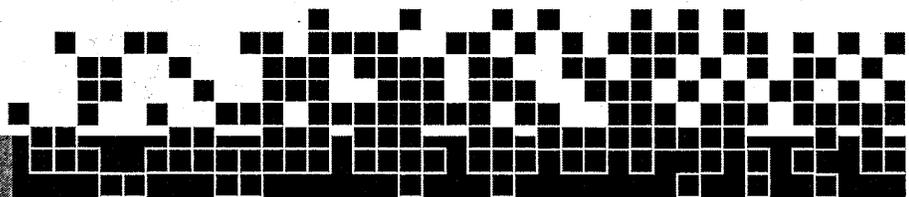
El formato del foro en mesa de análisis permitió la recepción y presentación de 41 propuestas¹⁰ divididas en 8 ejes y objetivos (ver la Relatoría anexa)¹¹, mismos que se enuncian a continuación:

Mesa 1. Participación ciudadana: su objetivo fue dialogar sobre la importancia de la participación ciudadana como mecanismo de control ante la corrupción en los procesos de contrataciones públicas, destacándose las siguientes propuestas:

- Implementar un sistema de quejas y sugerencias para fomentar la participación ciudadana en materia de operaciones con proveedores de servicios y contratistas a organismos gubernamentales.
- Reforzar o crear leyes para sancionar a quienes cometan actos de corrupción, proteger a quienes los denuncien, así

¹⁰ Anexo 6

¹¹ Anexo 7



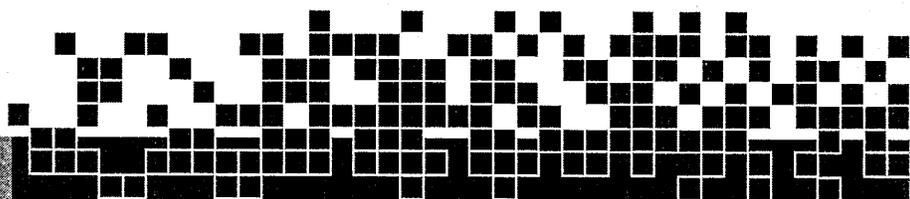
como también la agilización de procesos y la independencia de las instituciones de los poderes del estado.

Mesa 2. Legislación en materia de adquisición y contratación: con el objetivo de identificar propuestas de mejora en el marco regulatorio de las adquisiciones y contratación para atenuar la corrupción, destacaron las siguientes propuestas:

- Generar un marco legal robusto, que reduzca los espacios de discrecionalidad que al día de hoy permiten que se cometan actos de corrupción. Para lograr con éxito la realización de esta propuesta, se considera necesaria la suma de voluntades y capacidades de la sociedad civil, de los integrantes del poder legislativo y del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, además del acompañamiento de expertos nacionales e internacionales.
- Implementar los estándares de datos abiertos para contrataciones, los documentos que respalden el cumplimiento de dichos requisitos al momento de publicar convocatorias a licitaciones.

Mesa 3. Licitación: con el objetivo de diagnosticar los retos y alcances de los procesos de licitación para evitar la generación de espacios de discrecionalidad y opacidad que permita la corrupción, resaltó la siguiente propuesta:

- Reformar y actualizar la Ley de adquisiciones a nivel estatal para regular el proceso de invitación a cuando menos 3 proveedores.

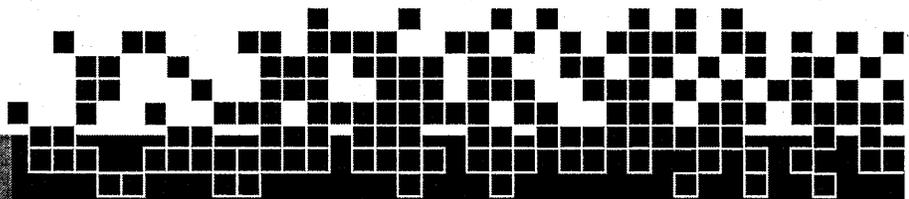


Mesa 4. Control Interno: se recibieron propuestas orientadas a identificar mecanismos de control interno basados en la tecnología y simplificación de trámites que fomenten la transparencia y reduzcan el riesgo de corrupción en la contratación pública, destacando las propuestas:

- Identificar, analizar, catalogar, priorizar, evaluar y dar respuesta a los riesgos inherentes a la contratación en las operaciones con proveedores de servicios y contratistas a organismos gubernamentales, que permitan establecer actividades de control para disminuir la probabilidad de ocurrencia.
- Reforzar en el marco normativo que regula el Sistema de Control Interno en el estado, el componente de actividades de control, para que el Proceso de Administración de Recursos Materiales contemple la obligatoriedad de documentar e implementar todas aquellas acciones derivadas del proceso de administración de riesgos.

Mesa 5. Vigilancia de operaciones y servicios: con el objetivo de analizar medidas que estandaricen procesos y requisitos en los servicios y contrataciones públicas, bajo principios de legalidad e imparcialidad en la relación entre gobierno y sociedad se distinguieron las propuestas de:

- Establecer normativamente la forma y los plazos para la integración de los expedientes de las operaciones y servicios.
- Consolidar un Padrón Único de Proveedores y Contratistas.
- Publicar los datos relevantes de los expedientes (nivel de funcionarios involucrados, normas violadas, entre otros), recuperaciones financieras y avances relevantes en las investigaciones.



Mesa 6. Identificación de empresas con actividad irregular: siguiendo el objetivo de comprender los factores de proliferación de empresas con actividad irregular y con la finalidad de generar propuestas para su erradicación se obtuvo la siguiente:

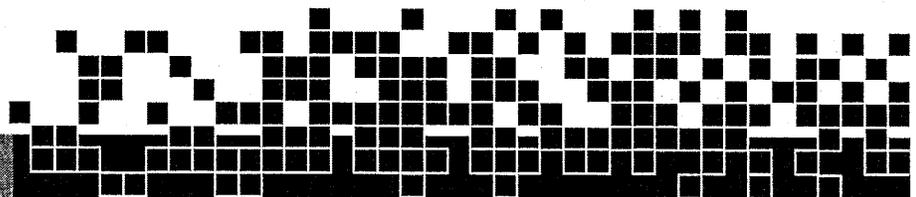
- Activar un mecanismo de investigación de las empresas o personas que prestarán sus servicios o proveerán productos al Estado en la contratación con proveedores de servicios y contratistas a Organismos Gubernamentales; y en caso de identificar la ilicitud de sus actividades o constitución, denunciar ante las autoridades competentes.

Mesa 7. Facturación: con el objetivo de analizar la implementación de medidas que permitan erradicar la emisión de facturas apócrifas en la contratación pública, se develó la necesidad de:

- Establecer controles para la revisión de las facturas con los respectivos sellos de las áreas participantes en las contrataciones, así como la validación del CFDI.

Mesa 8. Validación de empresas para la contratación: se examinaron ideas para el desarrollo de estrategias en torno a la validación de proveedores con la finalidad de fomentar la transparencia en la contratación pública, que concluyeron en las siguientes propuestas:

- Desplegar todos los dispositivos legales relacionados con el cumplimiento de las obligaciones del contratante y del contratista, para cubrir los requisitos de deducibilidad para la ley de renta y de acreditación del impuesto al valor agregado.
- Incluir en los requisitos de inscripción al padrón de proveedores de las entidades gubernamentales: a)



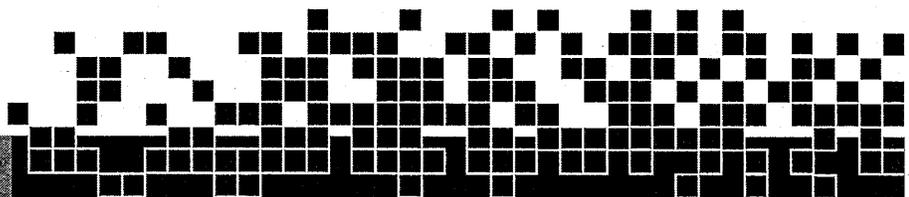
constancia de situación fiscal reciente, b) registro de comercio, en la Secretaría de Economía, c) opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales emitida por el SAT, vigente y d) ubicación referenciada con imagen de google maps.

- Implementar mecanismos que permitan validar empresas para su contratación evitando contratar: a) empresas que no tengan experiencia, b) empresas que no cuenten con la solvencia moral y económica y c) empresas que se crean para contubernio.

Como se mencionó, las propuestas expuestas en el foro constituyeron un primer momento orientador respecto a las rutas de trabajo que se debían seguir a fin de formular las presentes recomendaciones públicas, que fueron producto de la clarificación y ampliación de las ponencias, analizando sistemáticamente cada propuesta.

Así, la realización de dicho foro permitió la obtención de insumos técnicos y diagnósticos relativos al combate a la corrupción en las contrataciones públicas, mismos que fueron aglomerados y analizados a profundidad por la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán en cuatro ejes definitivos para mejor identificación de las presentes recomendaciones. Mismos que resultaron ser:

1. Propuestas de gobierno digital y transparencia proactiva en las contrataciones públicas.
2. Mecanismos de fortalecimiento a los Órganos Internos de Control para disminuir riesgos de corrupción.
3. Participación ciudadana.
4. Reformas legislativas orientadas a combatir la corrupción en los procesos de contrataciones públicas.



Capítulo II. Competencia

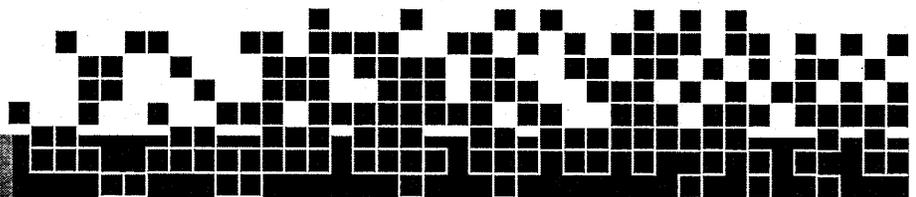
Único. Con motivo de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuyo artículo 36 se estableció que las leyes de las entidades federativas desarrollarían la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales.

Lo anterior motivó la reforma de la Constitución Política del Estado de Yucatán en cuyo artículo 101 bis estableció la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, como la instancia de coordinación entre las autoridades del orden estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Derivado de lo anterior, en fecha 18 de julio de 2017 se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.

Por otra parte, los artículos 22 y 23 fracción IV y XVIII, de la Ley de la materia, establecen que el Comité de Participación Ciudadana es la instancia que tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento del objeto del Comité Coordinador y que una de sus atribuciones es proponer a través de su participación en la comisión ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes.

Por su parte, los artículos 30 y 31 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, establecen que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, y que tiene por objeto fungir 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 fracción III del artículo 101 Bis de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

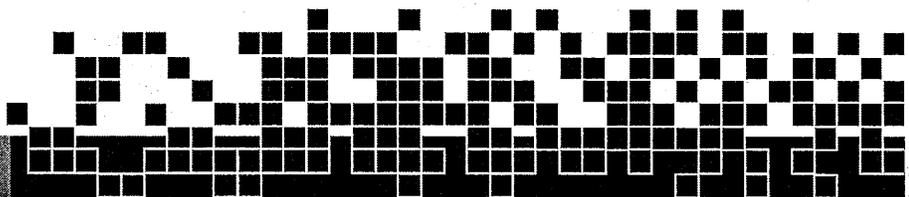
Ahora bien, el Comité Coordinador es la instancia superior de coordinación del sistema que tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política de la materia, y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, como lo prevé el artículo 10 de la citada Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

Por tanto, de conformidad con el artículo 11 fracción IX, de la mencionada norma, es facultad del Comité Coordinador emitir recomendaciones públicas no vinculantes con el objetivo de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención y combate de hechos de corrupción y faltas administrativas.

Asimismo, el artículo 49 señala que cuando el Comité Coordinador apruebe el informe anual, aprobará también las recomendaciones no vinculantes que dirija a los entes públicos, las cuales serán de carácter público, institucional y se enfocarán al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización y normas.

En atención a lo anterior, este Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Yucatán, es competente para emitir las recomendaciones no vinculantes sustancia del presente documento.

En tal sentido, se procede con el análisis y exposición que dan origen a las presentes recomendaciones públicas.



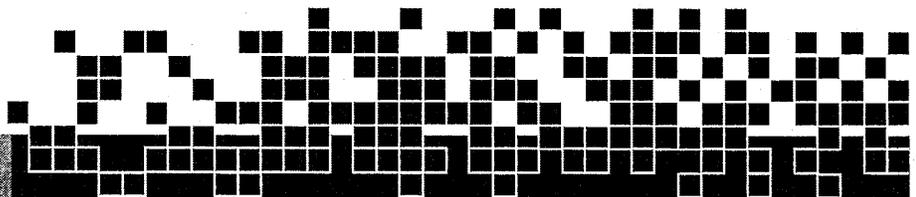
Capítulo IV. Control interno y contrataciones públicas

Primero. En el primer foro "La contratación en las operaciones con proveedores de servicios y contratistas a organismos gubernamentales", las organizaciones, especialistas y entidades públicas que formularon propuestas y emitieron diagnósticos respecto a control interno y contrataciones públicas en el estado de Yucatán fueron: la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida (CANACO SERVITUR), el consultor jurídico gubernamental Héctor Rodríguez Hernández y la Contraloría General del Estado.

Sabemos que las instituciones del sector público necesitan establecer procedimientos de control interno que permitan asegurar la rentabilidad socio-económica de los recursos públicos, además de controlar o monitorear de acuerdo a la política de la administración, el cumplimiento de los objetivos y metas, por ende, la ausencia de un sistema de control interno ocasionaría que las actividades institucionales carezcan de señales de alerta que identifiquen con oportunidad y precisión que existe un riesgo de corrupción, en cualquiera de las actividades sean éstas administrativas, técnicas, operativas o financieras, máxime en lo relativo al control interno en el proceso de las Contrataciones públicas.

Segundo. En este orden de ideas, las recomendaciones públicas incluyen:

- 4.1 Garantizar la participación de los Órganos Internos de Control en el ciclo completo de la contratación pública y



- 4.2 Fortalecer el marco normativo de los Sistemas de Control Interno para reducir riesgos de corrupción en los procedimientos de contratación y proveeduría.

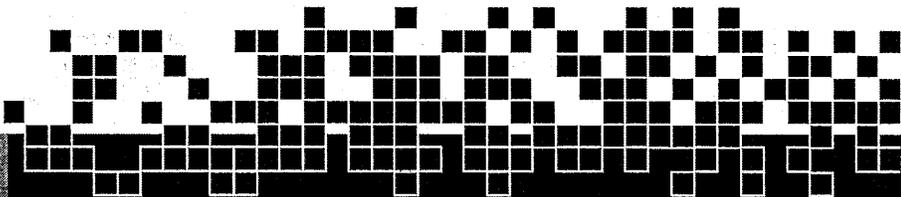
4.1 Garantizar la participación de los Órganos Internos de Control en el ciclo completo de la contratación pública.

Como se ha mencionado, el control interno es la unidad clave para el buen desempeño del proceso de adquisición de bienes y servicios pues permite generar indicadores de eficiencia que se traducen en una gestión dirigida al mejoramiento continuo de las entidades.

En México, la ausencia de un entorno favorable para celebrar los procesos de contratación en las entidades públicas, ha ensombrecido de manera significativa uno de los propósitos fundamentales del control interno, y para muestra de ello, es claro observar la dificultad existente para ejecutar los planes establecidos y para introducir los medios de vigilancia necesarios que permitan dar alcance a las metas u objetivos de las instituciones.

Recientemente, las instituciones han estado dando respuesta a esta problemática generando avances importantes en el fortalecimiento del control interno en el sector público, por lo que es de destacar que la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública elaboraron en 2014, el "Marco Integrado de Control Interno",¹² mismo que proporciona un modelo general para establecer, mantener y mejorar el sistema de control interno institucional, aportando distintos elementos para el cumplimiento de las categorías de objetivos institucionales (operación, información y

¹² Anexo 9



cumplimiento). Este Marco está diseñado como un modelo de control interno que puede ser adoptado y adaptado por las instituciones en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal, basado en el enfoque COSO (Comite of Sponsoring Organizations), el cual constituye un sistema de alerta temprana sobre los riesgos del patrimonio institucional, añadiendo varios aspectos como son el compromiso de la organización en el diseño y evaluación ya no solo a nivel operativo, sino que también al gerencial.

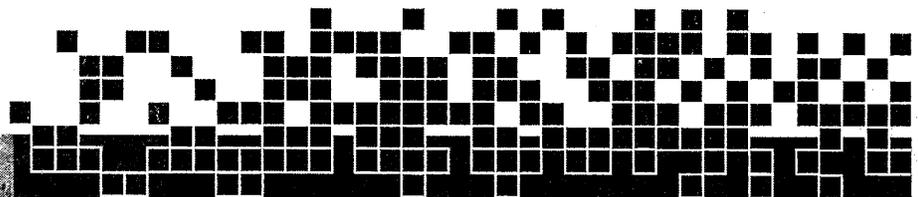
En este sentido, cabe destacar que, en Yucatán, el 18 de julio de 2017, se publicó en el diario oficial el Decreto 506/2017, mediante el cual se modificó el Código de la Administración Pública de Yucatán en materia de combate a la corrupción, y se incluyeron nuevas atribuciones para la Secretaría de la Contraloría General del Estado, así como diversas disposiciones relativas a los órganos de control interno.¹³

En ese tenor, el decreto antes referido estableció en su artículo tercero transitorio, la obligación de la Secretaría de la Contraloría General de actualizar los lineamientos para la implementación del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal en Yucatán, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor.

En consecuencia, la Secretaria de la Contraloría General del Estado de Yucatán, en cumplimiento al decreto en comento publicó los siguientes acuerdos de la implementación de los lineamientos en materia de control interno:

- Acuerdo SCG 11/2017, por el que se expiden los Lineamientos para la implementación del Sistema de Control Interno

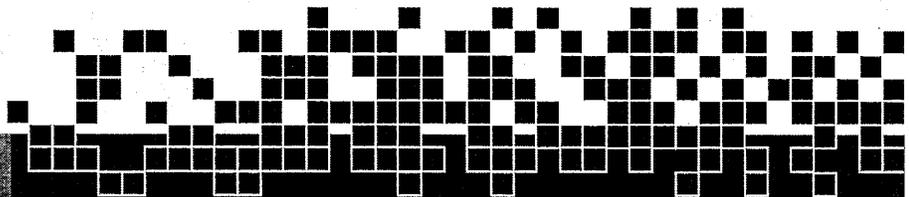
¹³ DECRETO 506/2017 por el que se modificó el Código de Administración Publica de Yucatán / Publicada en el Diario Oficial del Estado de Yucatán del 18 de Julio de 2017.



- Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;
- Acuerdo SCG 16/2018, por el que se modifican los Lineamientos para la implementación del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y;
 - Acuerdo SCG 1/2018, por el cual se prorrogan los plazos para la realización de la evaluación interna correspondiente al ejercicio 2018, del Proceso de Administración de Riesgos, del Informe del Sistema de Control Interno correspondiente al ejercicio 2018 y para la presentación del Programa de Trabajo de Control Interno para el ejercicio 2019, establecidos en el acuerdo SCG 11/2017.

No se soslaya que dentro del Poder Judicial del Estado de Yucatán, tanto el Tribunal Superior de Justicia del Estado, como el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, han establecido en sus respectivos reglamentos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, la participación de las áreas de contraloría en los procedimientos de contrataciones públicas, pues se encuentra previsto que los titulares de los órganos internos de control revisarán minuciosamente las convocatorias, bases, procedimientos y todos los actos previos al fallo y estarán presentes en las sesiones, vigilando que éstas se lleven a cabo cumpliendo con las disposiciones legales y normativas aplicables, y también aquellos reglamentos prevén la facultad de las contralorías de verificar, en cualquier tiempo, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en los citados ordenamientos o en otras disposiciones aplicables.¹⁴

¹⁴ Artículos 8 y 63 de los Reglamentos de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras Públicas del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura.



Como se advierte, dichos esfuerzos institucionales deben fortalecerse definiendo estrategias que promuevan su correcta implementación, donde los órganos internos de control serán los protagonistas en todas las etapas del proceso de adquisición, y de esta manera, las medidas de mejoramiento del control interno garantizarán una mejor gestión y procesos más confiables en el ciclo completo de la contratación pública, que incluye desde la etapa previa, durante y posterior a la contratación.

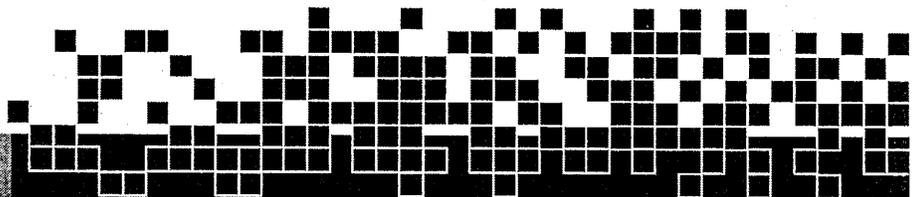
Por lo anterior, y sobre la base de las consideraciones expuestas al tema de control interno, se emite la siguiente recomendación:

RECOMENDACIÓN 2/2019

Se recomienda a los Órganos Internos de Control de todos los entes públicos a participar activamente en el marco de sus facultades en el ciclo completo de contrataciones públicas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles, así como en los procesos de obras públicas y servicios conexos del Estado de Yucatán con la finalidad de prevenir y combatir posibles hechos de corrupción y faltas administrativas.

Las directrices mínimas para su implementación serian:

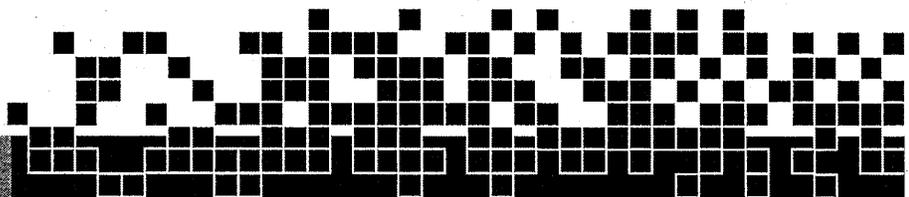
- La aplicación uniforme de las leyes, reglamentos y políticas en materia de contratación pública, la reducción de las duplicidades y una supervisión adecuada a través del seguimiento del desempeño del sistema de contratación pública;
- Consolidar un sistema fiable de presentación de información para el cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como el establecimiento de mecanismos claros de comunicación a las autoridades competentes, sin miedo a represalias de toda



- sospecha fundada de incumplimientos de esas leyes y reglamentos;
- Garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos desde el principio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública, a fin de permitir que los responsables de la formulación de las políticas elaboren las estrategias necesarias para la contratación pública;
 - Exigir que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación, haciendo efectivos los instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del ciclo de contratación;
 - Sobre los hallazgos, los Órganos Internos de Control podrán conducir acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia durante el ciclo de contratación;
 - Se facilitarán las denuncias por actos de corrupción implicando un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados por los órganos internos de control que culminaron con una sanción firme mismas que deberán de comunicarse al Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.

4.2 Fortalecer el marco normativo de los Sistemas de Control Interno para reducir riesgos de corrupción en los procedimientos de contratación y proveeduría

Las dependencias gubernamentales existen para dar cumplimiento a una necesidad de la sociedad que debe ser atendida mediante el diseño y la



ejecución de planes, programas y proyectos, por tanto, la contratación pública se entiende como una actividad prioritaria para el Estado.

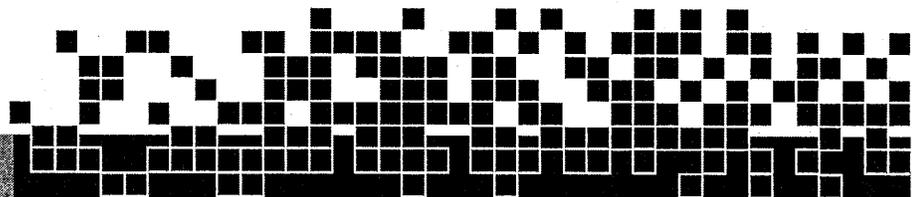
Ahora bien, es preciso mencionar que los países miembros de la OCDE gastan el 32.5% del gasto público total en el suministro de bienes y servicios por medio de contratos y en el caso de América Latina y el Caribe, el gasto promedio en contrataciones públicas representa el 29.8% del gasto público, mientras que en el caso mexicano se destina poco más del 20% del presupuesto público (esto es, alrededor de 5% del PIB), por tanto, la cantidad de recursos que se ejercen a través de estos procedimientos, por el tipo de interacciones que se establecen entre instituciones públicas y agentes privados, y por la falta de regulación homologada a nivel nacional, las compras y la obra pública representan una importante área de riesgo para la ocurrencia de actos de corrupción.

De lo anterior se advierte que en la administración pública existe la necesidad que deban establecerse mecanismos de gestión de riesgos, mismos que se componen de una metodología encaminada a identificar, priorizar, evaluar, medir, monitorear y revisar los riesgos asociados a una actividad, función o proceso, con el fin de identificarlos para diseñar medidas tendientes a erradicarlos, creando entonces el control de riesgos, el cual se centra en la implementación de políticas, estándares y/o procedimientos para eliminar o minimizar los riesgos adversos, lo anterior de acuerdo con la "Guía Anticorrupción para las Empresas Metodologías y Definiciones internacionales"¹⁵ expedida por el Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés).

Ahora bien, respecto al control de riesgos se han pronunciado entidades nacionales e internacionales, ejemplo de ello es el "Protocolo de análisis de riesgos"¹⁶, producto del trabajo en sinergia de la Secretaria de la Función

¹⁵ Anexo 10.

¹⁶ Anexo 11.



Pública con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, por sus siglas en inglés), por lo que en dicho documento se establecen seis etapas para una gestión de riesgos adecuada, que a saber son:

1. Identificar riesgos: se debe realizar un mapeo de las regulaciones nacionales e internacionales que le pueden aplicar e identificar a partir de ellos las obligaciones y requerimientos que impactan negativamente en su reputación.
2. Priorizar riesgos: en este paso, con base en el conocimiento de la empresa, se evalúa de forma general la normatividad que le aplica, así como las pérdidas financieras por incumplimiento y su impacto en la reputación, por lo que con esta información se categoriza cada riesgo como Alto, Medio o Bajo y con base a éste indica que se deberán asignar los recursos.
3. Evaluar riesgos: se debe analizar en el ámbito de su actividad dos parámetros: el impacto y la probabilidad de que el riesgo se concrete, lo que se conoce como "riesgo inherente".
4. Monitoreo: es necesario monitorear de manera permanente la efectividad de los controles establecidos, es decir, si son los adecuados se ratifican, de lo contrario, se modifican. Se considera que un control es efectivo si arroja alertas sobre fallas en los procesos; en este sentido se entiende que si un control no es efectivo debe modificarse si no detecta alertas y fallas en el proceso.
5. Planes de acción: es el paso ideal para la autocorrección, ya que cuando se identifica que un riesgo no se está mitigando correctamente se elaboran planes de acción, que son aquellas actividades a las que se compromete la administración para

subsanan estas deficiencias. Los planes de acción deben cumplir objetivos determinados, ser claros, realistas y contar con fecha de cumplimiento.

6. Revisión: se deberá realizar una revisión de los controles de riesgo, antes de una auditoria.

Por todo lo anterior, se emite la siguiente recomendación:

RECOMENDACIÓN 3/2019

Se recomienda a los entes públicos revisar anualmente su marco normativo que regula el Sistema de Control Interno y los que no cuenten con él, implementarlo, de tal modo que, se analicen, identifiquen, cataloguen y prioricen, evaluando los riesgos inherentes en los procedimientos de contratación y operaciones con proveedores de servicios y contratistas, con la finalidad de prevenir y combatir posibles hechos de corrupción y faltas administrativas.

Las directrices mínimas para su implementación serian:

- Desarrollar un mapeo a través de diferentes ordenamientos y reglamentos para crear un andamiaje jurídico y normativo que sirva como base para la incorporación de la corrupción como un factor de riesgo en las dependencias.
- Contemplar la corrupción como un eje dentro de los factores de riesgo del control interno.
- Elaborar diagnósticos particulares para identificar los riesgos de corrupción presentes en los procesos de contratación de cada

dependencia y se puedan establecer los puntos que son prioritarios para su atención.

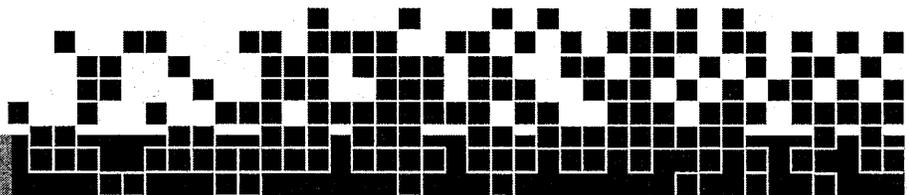
- Planear actividades que estén enfocadas en disminuir y paulatinamente erradicar los riesgos de corrupción que se hayan identificado con el diagnóstico.
- Realizar monitoreos constantes a las acciones emprendidas para determinar si son adecuadas para los fines que se persiguen o si existen otras que pudieran ser más eficaces.
- Garantizar a través del control interno la transparencia y legalidad de los procesos de contratación, así como su realización sin discrecionalidad.

Capítulo V. Participación ciudadana

Primero. De acuerdo a la "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.¹⁷

Por tanto, la participación ciudadana acorta distancias entre la autoridad y la sociedad para permitir una valoración más directa de la problemática social

¹⁷ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública" / publicada el 1º de diciembre de 2009 / recuperado en febrero de 2019 / recuperado del sitio web http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_participacion_ciudadana.pdf.



sobre la cual se deben adoptar las resoluciones pertinentes, eso permite legitimar la actividad administrativa en el consenso, lograr soluciones eficaces y eficientes, sin dejar de lado el control social de las decisiones y de los medios que emplea la Administración Pública.

El sistema constitucional mexicano en cuanto a su expresión de participación ciudadana se ha reducido al reconocimiento de los mínimos derechos políticos ciudadanos como los de votar y ser votados¹⁸, acceso a la información¹⁹, derecho de petición²⁰, libre asociación²¹ y derecho a la participación en la planeación democrática²², sin concretar el derecho de participar de manera frecuente en el ejercicio del poder público, en la toma de decisiones importantes para la nación que permita dar paso a una democracia participativa y no solo representativa.

De esta manera la participación de los ciudadanos como vigilantes continuos de los órganos de la administración pública, cobra especial relevancia en virtud de la naturaleza y la magnitud del problema público que más aqueja a los entes de gobierno y sus dependencias, la corrupción.

Por otra parte, podemos advertir que la relevancia de la participación ciudadana radica en el potencial que tiene para establecer controles externos al gobierno en distintos ámbitos de la función pública, desde la vigilancia de procesos específicos, el involucramiento social en espacios de decisión en el seguimiento de las actividades de gobierno, entre muchas otras.

En este sentido, la "Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción" entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, la cual introduce un conjunto cabal de normas, medidas y reglamentos que pueden

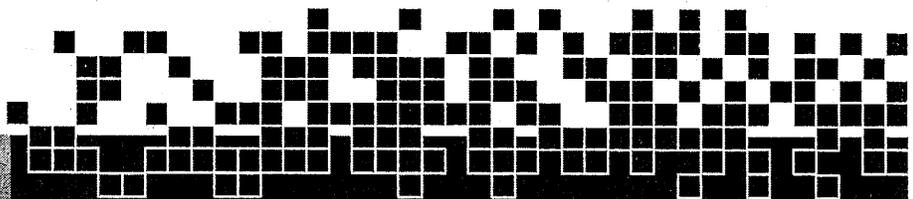
¹⁸ Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰ Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

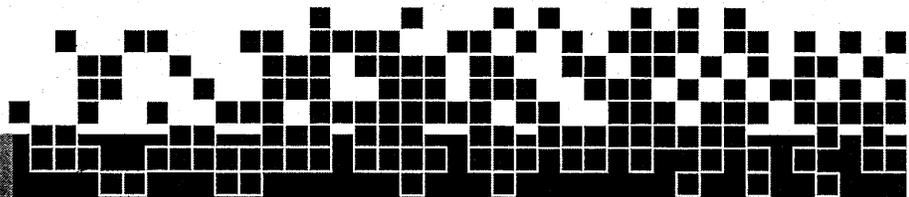


aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos y reglamentarios destinados a la lucha contra la corrupción; propone la participación de la sociedad como medida preventiva, a través de la incorporación por parte de los Estados de mecanismos para la promoción de la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, por ejemplo, aumentando la transparencia y el fomento en la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones, tal como se cita a continuación:

"Artículo 13. Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;*
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;*
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;*
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;*



ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral pública.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención."

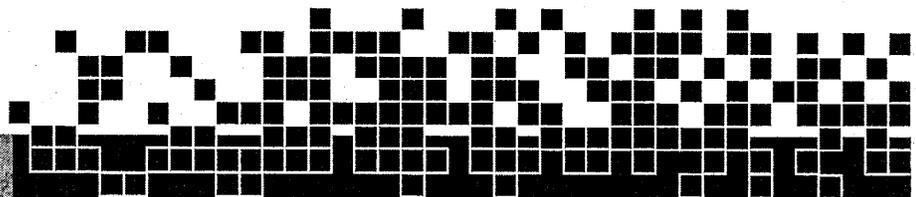
23

El objetivo de interés público que persiguen los instrumentos internacionales contra la corrupción impacta directamente sobre sus contenidos, referidos en gran medida al adecuado ejercicio de la función pública, es por ello que existe una gran cantidad de fuentes documentales con lineamientos y propuestas de asistencia técnica para la lucha contra la corrupción, entre ellas, la guía de "Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública", diseñada por Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, señala entre otras:

"Participación efectiva y transparente de partes interesadas (miembros de la sociedad civil, medios de comunicación, usuarios, asociaciones empresariales)."²⁴

²³ Naciones Unidas / Oficina contra la Droga y el Delito/ "Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción" / Resolución 58/4 de la Asamblea General publicado el 31 de octubre de 2003 / consultado febrero 2019 / recuperado del sitio web https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

²⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) "Recomendación del Consejo Sobre Contratación Pública" / publicada en 2015 / recuperada en febrero de 2019 del sitio web <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

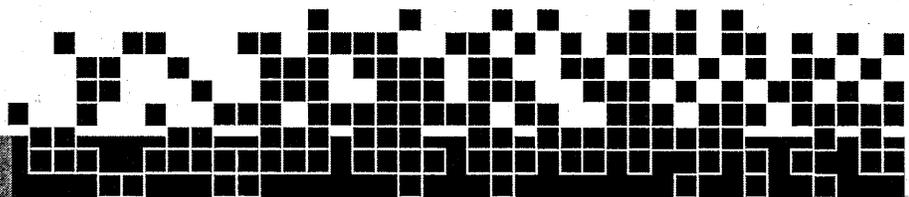


A los esfuerzos de la "OCDE" se unen a los de muchas instituciones y organismos internacionales, entre ellos la "Convención Interamericana Contra la Corrupción" y el "Convenio de las Naciones Unidas Contra la Corrupción"; el "Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio", las "Normas de Adquisiciones" del Banco Mundial, "Transparencia Internacional", la "Construction Sector Transparency Initiative" (CoST), el "U4 Anti-Corruption Resource Centre", y "Engineers Against Poverty", solo para mencionar algunos.

Es menester señalar que a nivel federal y estatal se han creado leyes y regulaciones de las adquisiciones y contrataciones públicas, las cuales están diseñadas para promover la competencia entre los participantes y asegurar al Estado el mejor producto al mejor precio, tales esfuerzos siguen siendo insuficientes para cerrar la puerta a los posibles hechos de corrupción, en muchos casos la norma jurídica no prevé figuras, mecanismos o sistemas que acoten este tipo de actos nocivos o ayuden a regular de mejor manera los procesos de contratación pública, pero en muchos otros casos los servidores públicos son los encargados de no aplicar adecuadamente lo establecido por los distintos instrumentos normativos o darle la vuelta aprovechando vacíos legales o redacciones ambiguas de los mismos.

Es por ello, que la necesidad de convertir la participación ciudadana en una herramienta de control y vigilancia se vuelve sumamente imperiosa, en virtud de que existe un interés social en que los órganos de gobiernos se apeguen y respeten las normas jurídicas que regulan sus acciones, que se ejerzan los recursos públicos de forma eficiente y que se sancione a quienes se separen del orden legal para atender intereses particulares en detrimento del interés público.

Segundo. En el primer foro "*La contratación en las operaciones con proveedores de servicios y contratistas a organismos gubernamentales*", las organizaciones que formularon propuestas y emitieron diagnósticos respecto



participación ciudadana en las compras gubernamentales en el estado de Yucatán fueron: Asociación Mexicana de la Industria de la Construcción A.C. (AMIC) y la Contraloría General del Estado.

En este orden de ideas, las recomendaciones públicas incluyen:

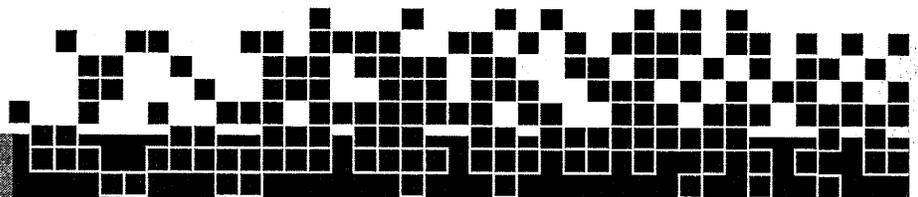
- 5.1 Fomento y facilitación de la participación ciudadana respecto de los procesos de contratación pública y operación con proveedores.

5.1 Fomento y facilitación de la participación ciudadana respecto de los procesos de contratación pública y operación con proveedores.

La activa participación de los ciudadanos es un nutriente básico y fundamental de la vida democrática, sin dicha intervención, la democracia se queda tan solo como una doctrina de régimen político.

Es por ello, que podemos entender que la participación ciudadana en su carácter activo y directo, permite y coadyuva que la autoridad pueda apreciar las necesidades públicas de manera objetiva, y consecuentemente, adoptar decisiones que les den solución.

En el contexto internacional, México ha mantenido un rezago en cuanto a la democracia participativa, respecto a ciertas acciones como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la revocación de mandato, el presupuesto participativo, la acción popular o ciudadana, etcétera, toda vez que en muchas naciones del mundo se han incorporado distintas formas de participación ciudadana en sus textos constitucionales y se ha enraizado la participación popular en la toma de decisiones fundamentales en el ejercicio del poder político.

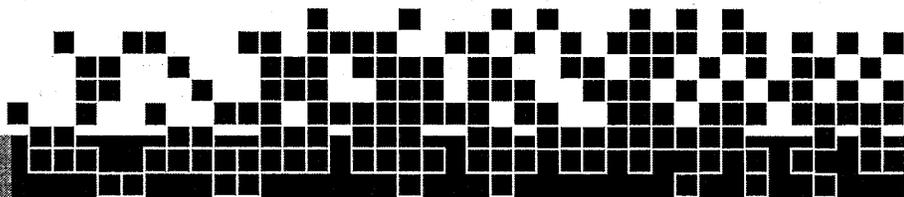


La falta de legislación reglamentaria en cuanto a participación ciudadana y sus alcances, inhibe que esta se dé de manera efectiva y como parte de un derecho, implementándose en muchos de sus casos como una simple concesión a los gobernados, lo cual no garantiza su trascendencia en la administración pública.

Es importante destacar que la legislatura en nuestro estado ha dado fuertes avances en la participación ciudadana. Vale la pena recordar que nuestro estado cuenta, desde 2007, con la Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. La ley tiene como finalidad garantizar que en la adopción de decisiones públicas y en la resolución de los problemas de interés general, tomen parte activa los ciudadanos como destinatarios de las mismas. En la mencionada ley se crearon 3 medios de participación ciudadana, que como su nombre lo indica, son el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular.

En febrero del 2019, el Congreso del Estado aprobó por unanimidad la reforma a la Constitución Política de Yucatán, para que se incluya en los Mecanismos de Participación Ciudadana, la revocación de mandato, por la vía del voto, mismo que entrará en vigor a partir de 2021.

El dictamen indica que la ley establecerá el porcentaje de ciudadano que deberán solicitar la revocación de mandato, así como el porcentaje de votación ciudadana que se requiere para que dicha consulta adquiera fuerza vinculante y por tanto obligatoria, tomando como base el listado nominal de la elección que corresponda; además, los requisitos, procedimientos y demás regulación en la materia se establecerán en la ley reglamentaria. Las figuras antes descritas posicionan a Yucatán en la vanguardia nacional, sin embargo, no se debe dejar esta sintonía legislativa, de ahí la necesidad de complementar estas nuevas figuras jurídicas con mecanismos que permitan al ciudadano ser verdaderos vigilantes de la acción pública.



Ahora bien, la participación ciudadana es vital para la verdadera consolidación de una democracia participativa, en virtud que la sociedad deja de depender de entes políticos que la representan de forma deficiente al anteponer sus intereses públicos e incluso privados.

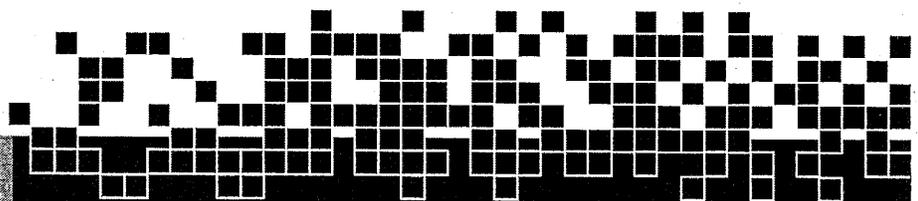
Es por ello, que una ciudadanía en constante participación, encausada, libre y con garantías legales, se convierte no solo en la representante verdadera y directa de sus intereses legítimos, sino también en la vigía del gobierno y sus entidades públicas.

El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social.

Ahora bien, resulta importantes aclarar que el interés que tiene cualquier ciudadano al enterarse de irregularidades en los procesos de contratación o que incurran en violaciones administrativas por parte de los servidores públicos que las aplican, se le denomina interés simple, en virtud que dicho ciudadano no tiene un interés jurídico basado en un derecho subjetivo o interés legítimo basado en la afectación a la esfera jurídica del individuo, por lo tanto, ese interés simple no es jurídicamente exigible.

La línea que separa el interés legítimo del interés simple en algunos casos puede parecer, a interpretación, muy fina y difusa, toda vez que el concepto de interés simple implica problemas de vaguedad, respecto a quiénes pueden ser considerados como afectados, en esa medida, puede ser cuestionable la titularidad de interés para obtener tutela y poder participar en procedimientos administrativos y posteriormente en el juicio contencioso administrativo.

No obstante, tal incertidumbre se resuelve a partir de la demostración de una afectación, si bien indirecta en la órbita jurídica de la persona o colectivo, diferenciada y más intensa de la que incidiría en la generalidad, esto



es, debe resentir un perjuicio real y actual, cualificado, lo cual confirma el cierre de puerta al ciudadano común.

En este sentido, el poder judicial de la federación nos proporciona una atinada explicación en sus diferencias mediante el siguiente criterio:

*"INTERÉS JURÍDICO. SUS ACEPCIONES TRATÁNDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS. Para examinar la procedencia de los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas, debe examinarse el concepto de "interesado" frente a una triple distinción: el interés como derecho subjetivo, el interés legítimo o de grupo y el interés simple. La primera de tales categorías ha sido frecuentemente delineada por los tribunales de amparo, para quienes resulta de la unión de las siguientes condiciones: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida. La segunda categoría, poco estudiada, ya no se ocupa del derecho subjetivo, sino simplemente del interés jurídicamente protegido (generalmente grupal, no exclusivo, llamado legítimo en otras latitudes) propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas(...) **Por último, en la tercera categoría se hallan los interesados simples o de hecho que, como cualquier miembro de la sociedad, desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo previene la denuncia o acción popular.**"²⁵*

Consecuentemente, de este último criterio nace la necesidad de analizar la figura de la *denuncia popular o acción Popular*, cuyo objetivo no es

²⁵ Octava Época / Registro: 225766 / Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito / Tesis Aislada / Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta / Enero-Junio de 1990, Tomo V Segunda parte-1 / Materia(s): Administrativa / Tesis: s-n / Página: 264.

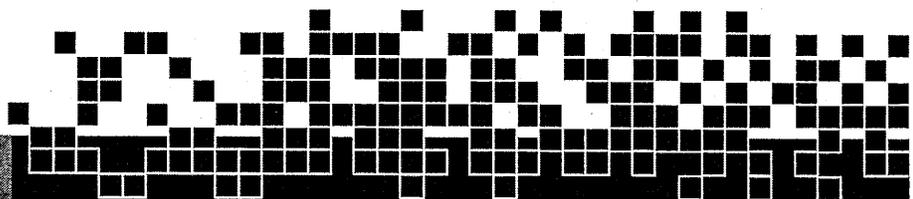
lograr la reparación o indemnización del daño ocasionado por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares respecto de intereses individuales o colectivos, sino que se contrae a bienes de titularidad pública con una finalidad meramente preventiva, para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses públicos o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.

Ahora bien, en distintos países del mundo existen figuras similares que le dan una mayor cercanía a la ciudadanía para impugnar un acto lesivo para el interés general y no es necesario invocar la lesión de un derecho, interés legítimo o acreditar la existencia de un daño cualificado.

En México, con todo y la aclaración de la suprema corte de justicia y con excepción de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no existe una regulación especializada en la acción o denuncia popular en el marco normativo administrativo, sin embargo si se prevé la posibilidad de interponer denuncias, quejas y sugerencias de origen ciudadano, en muchos casos esta previsión se da de forma enunciativa, sin regular específicamente y tener mayor claridad, incluso dejando vacíos legales al respecto. Por tanto, se vuelve difícil para el ciudadano codificar toda esa información, analizarla para luego interpretarla y al final concluir que cuenta con derechos, procedimientos y vías para hacerlos valer.

En consecuencia, al ser un tanto complejo dilucidar estos derechos basado en un interés simple que cada ciudadano tiene y luego saber las vías por las cuales hacerlos valer y cuáles son los resultados que puede esperar, puede desincentivar a que la sociedad participe activamente en la constante revisión social de los actos de gobierno.

Por tanto, es deber de los entes públicos informar a la sociedad las leyes y procedimientos jurídicos existentes para fomentar y facilitar la participación



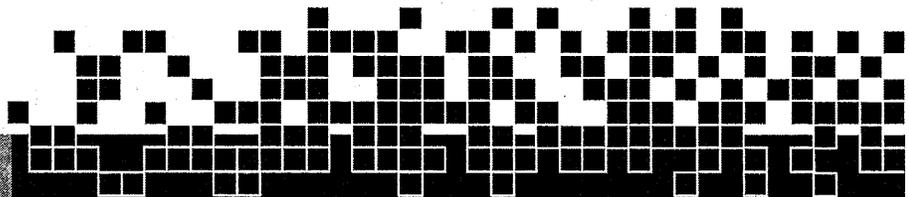
ciudadana, así como las vías institucionales para poder llevar a cabo esta participación.

Ahora bien, de la experiencia comparada a nivel internacional, un ejemplo de buenas prácticas son los buzones PQRS (Petición, Queja, Reclamo, Sugerencia y Denuncia).

Se trata de poner a disposición de los ciudadanos en general una vía que permita generar:

- **Petición:** es el derecho fundamental que tiene toda persona a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener su pronta resolución.
- **Queja:** es la manifestación de protesta, censura, descontento o inconformidad que formula una persona en relación con una conducta que considera irregular de uno o varios servidores públicos en desarrollo de sus funciones.
- **Reclamo:** es el derecho que tiene toda persona de exigir, reivindicar o demandar una solución, ya sea por motivo general o particular, referente a la prestación indebida de un servicio o a la falta de atención a una solicitud.
- **Sugerencia:** es la manifestación de una idea o propuesta para mejorar el servicio o la gestión de la entidad.
- **Denuncia:** es la notificación que se hace a la autoridad de que se ha cometido un hecho de corrupción presuntamente cometido por servidores públicos.

Funcionan además como canales de denuncia de corrupción o de conflictos de intereses, donde el usuario debe relatar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del hecho denunciado, así: ¿qué ocurrió?, ¿cómo ocurrió?, ¿cuándo ocurrió?, ¿dónde ocurrió?, ¿quién lo hizo? y ¿quiénes participaron?



Es menester reiterar que, en el caso de los entes públicos, su grupo de interés es la ciudadanía, la cual, con su vigilancia en los procesos de contratación y operación con proveedores, es coadyuvante en la investigación de faltas administrativas e implementación de acciones de mejora en los procesos y procedimientos de la administración pública, aportando información que pueda dar origen a distintas acciones conducentes y prevista en sus reglamentos.

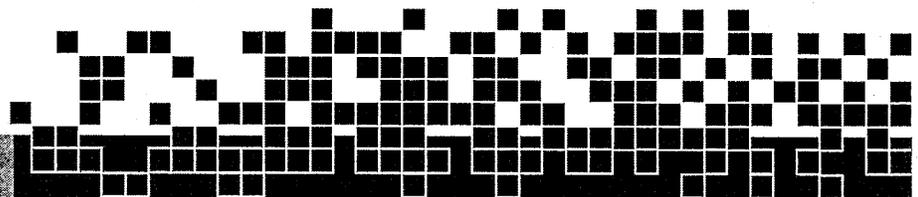
Por lo anterior, se emite la siguiente recomendación:

RECOMENDACIÓN 4/2019

Se recomienda a los titulares de todas las entidades públicas y municipios, promover y difundir eficaz y eficientemente las leyes y procedimientos jurídicos existentes para fomentar y facilitar la participación ciudadana respecto de los procesos de contratación pública y operación con proveedores que realice, fortaleciendo la transparencia proactiva y con ello reducir riesgos de corrupción y faltas administrativas.

Los atributos que deben estar presentes en la información que se proporcione al ciudadano para cumplir esta recomendación, serán:

- **Precisa:** La información debe ser puntual y exacta, entendiendo que los datos utilizados para diferentes propósitos requieren diferentes niveles de precisión.
- **Completa:** Proporcionar toda la información necesaria para que el ciudadano pueda entender y hacer uso de dicha información para ejercer su participación como un derecho establecido en cada una de las normas que el estado ha emitido y donde especialmente se puntualice el proceso o mecanismo jurídico donde puede participar.



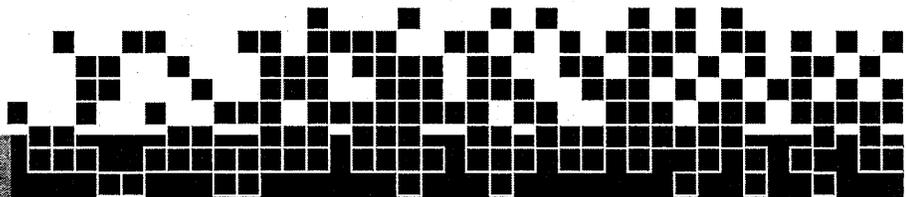
- **Orientada al ciudadano:** La información debe ser comunicada en un estilo, formato, detalle y claridad, que sea entendible fácilmente por el ciudadano.
- **Accesible:** La información debe estar a disposición cuando sea necesaria para el ciudadano, sin complejidades burocráticas o tecnológicas.
- **Oportuna:** La información oportuna o puntual es la que todavía es útil, por tanto, se debe estar actualizando continuamente la información para evitar inutilidad de la misma.

Así mismos, los principios mínimos que debe seguir los entes públicos en la atención ciudadana que se brinde para hacer valer su derecho a presentar peticiones, quejas, reclamaciones, sugerencias o denuncias, son:

- **Enfoque al ciudadano:** El proceso y las autoridades competentes y coadyuvantes deberán mantener un enfoque que priorice al ciudadano, demostrando por sus acciones, el compromiso para la resolución de las mismas.
- **Respuesta Diligente:** La recepción de cada petición, queja, reclamación, sugerencia o denuncia, deberá ser tratada inmediatamente con la máxima brevedad de acuerdo a la naturaleza de la información proporcionada y a las facultades de la autoridad competente.

El ciudadano debe ser informados del proceso que, a su petición, queja, reclamación o sugerencia, se le ha dado por parte de las autoridades que intervengan en su atención.

- **Confidencialidad:** Los datos personales del reclamante deberán dársele el tratamiento confidencial, evitando a toda costa exponer la seguridad e integridad del ciudadano, y no se divulgarán sin el consentimiento expreso del ciudadano.



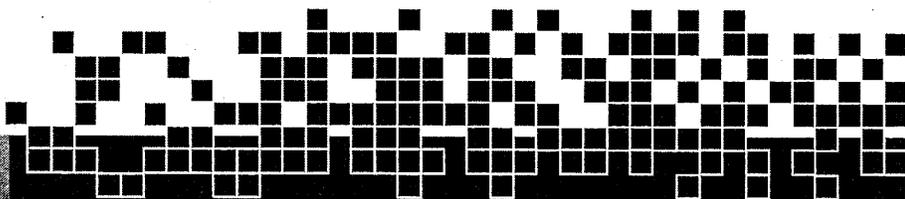
- **Visibilidad:** La información acerca de cómo y dónde presentar la petición, queja, reclamación, sugerencia o denuncia, debe ser abierta para todo público y estar bien difundido.
- **Accesibilidad:** El proceso de tratamiento de la petición, queja, reclamación, sugerencia o denuncia, debe tener un lenguaje sencillo y acceso fácil para cualquier usuario.
Debe estar disponible la información sobre los detalles de realización y resolución de la petición, queja, reclamación y sugerencia, además deberá estar en español y el idioma, lengua, habla o dialecto en el que se hubiere solicitado.

Conclusión

Primero. Con fundamento en el artículo 11, fracción IX, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, este Comité Coordinador en atención al análisis expuesto en los capítulos previos, emite las siguientes recomendaciones públicas:

RECOMENDACIÓN 2/2019:

“Se recomienda a los Órganos Internos de Control de todos los entes públicos a participar activamente en el marco de sus facultades en el ciclo completo de contrataciones públicas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles, así como en los procesos de obras públicas y servicios conexos del Estado de Yucatán con la finalidad de prevenir y combatir posibles hechos de corrupción y faltas administrativas”.



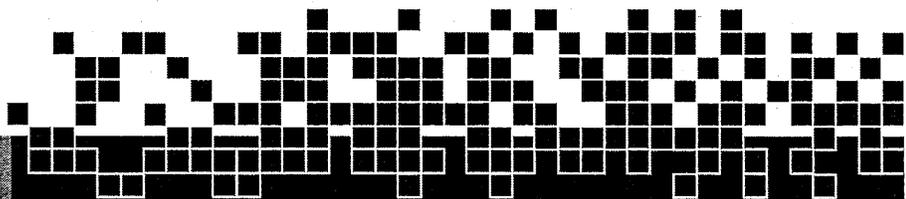
RECOMENDACIÓN 3/2019:

“Se recomienda a los entes públicos revisar anualmente su marco normativo que regula el Sistema de Control Interno y los que no cuenten con él, implementarlo, de tal modo que, se analicen, identifiquen, cataloguen y prioricen, evaluando los riesgos inherentes en los procedimientos de contratación y operaciones con proveedores de servicios y contratistas, con la finalidad de prevenir y combatir posibles hechos de corrupción y faltas administrativas”.

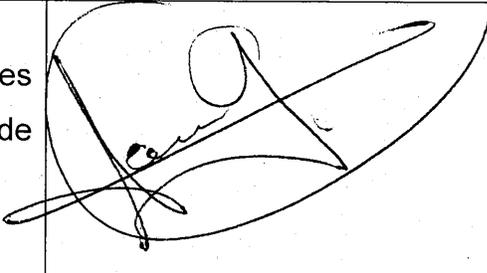
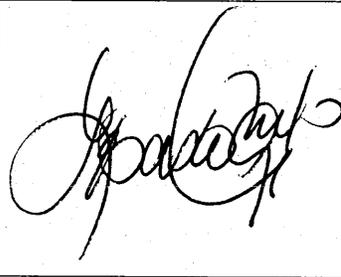
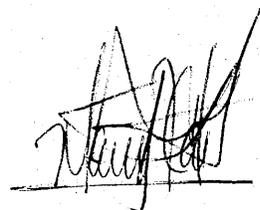
RECOMENDACIÓN 4/2019:

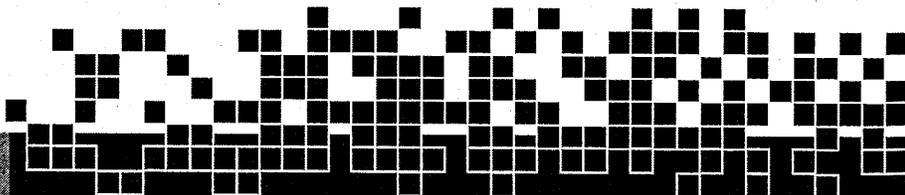
“Se recomienda a los titulares de todas las entidades públicas y municipios, promover y difundir eficaz y eficientemente las leyes y procedimientos jurídicos existentes para fomentar y facilitar la participación ciudadana respecto de los procesos de contratación pública y operación con proveedores que realice, fortaleciendo la transparencia proactiva y con ello reducir riesgos de corrupción y faltas administrativas”.

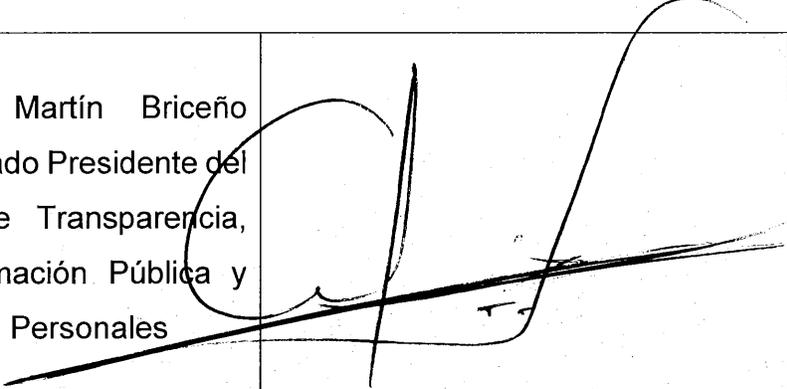
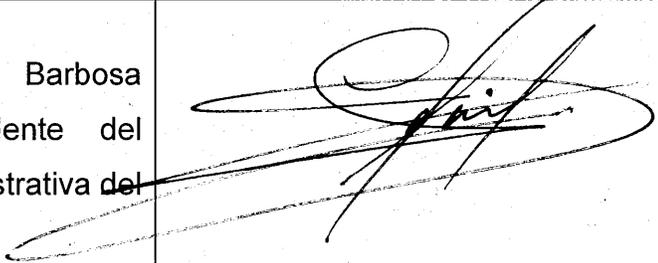
Segundo. Se instruye al Licenciado Edwin Manuel Rejón Pacheco, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, en términos del artículo 49 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, haga del conocimiento a los titulares del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los Organismos Autónomos del Estado y a los H. Ayuntamientos del Estado para que en el ámbito de su competencia las implementen en aras del beneficio de nuestro estado, a fin de materializar el objetivo final de cada una de ellas en beneficio de nuestra sociedad.



Así lo aprueban y suscriben por unanimidad los integrantes del Comité Coordinador de conformidad con la Primera Sesión Ordinaria del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, siendo este documento parte integrante del acta de la citada sesión. Doy Fe. Licenciado Edwin Manuel Rejón Pacheco, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.

PARTICIPANTES	FIRMA
<p>M.D. Graciela Alejandra Torres Garna, Presidente del Comité de Participación Ciudadana</p>	
<p>M.F. Lizbeth Beatriz Basto Avilés, Secretaria de la Contraloría General del Estado de Yucatán.</p>	
<p>C.P. Mario Can Marín, Auditor Superior del Estado de Yucatán.</p>	
<p>Lic. José Enrique Goff Ailloud, Vicefiscal Especializado en el Combate a la Corrupción de Yucatán.</p>	



<p>Lic. Aldrin Martín Briceño Conrado, Comisionado Presidente del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales</p>	
<p>Lic. Miguel Diego Barbosa Lara, Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.</p>	
<p>Abogado Ricardo Ávila Heredia, Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán</p>	
<p>Lic. Edwin Manuel Rejón Pacheco, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.</p>	