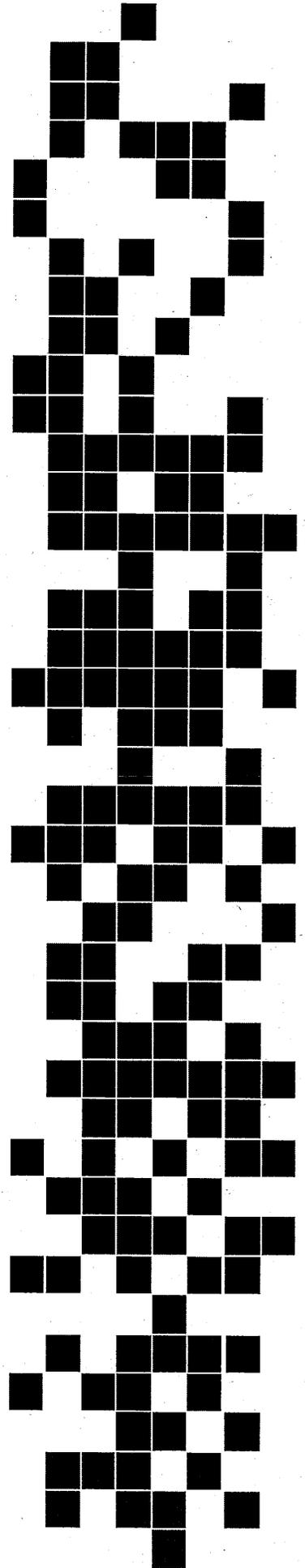




Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán

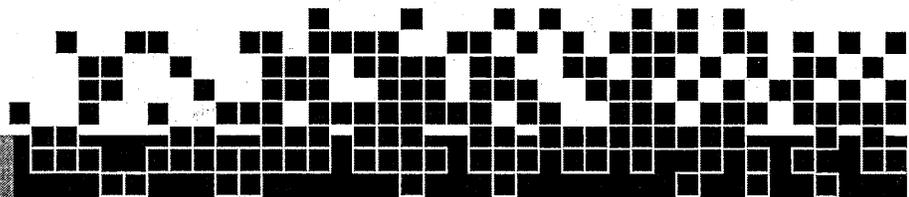
RECOMENDACIÓN PÚBLICA 7/ 2019

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



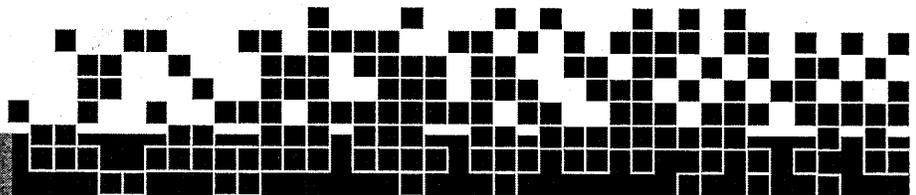
Índice

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 VI. ANÁLISIS DE REFORMAS LEGISLATIVAS ORIENTADAS A COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN EL PROCESO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS	31
6.2 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN A TESTIGOS Y DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN.	32
CAPÍTULO VII. CONCLUSIÓN	42



Glosario

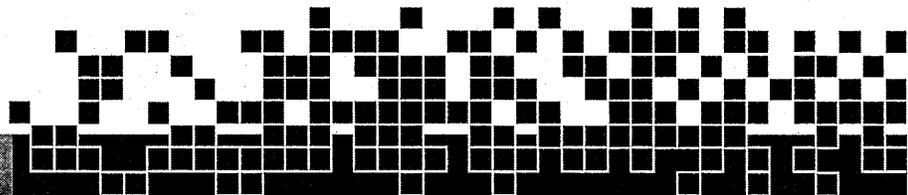
- **Administración de Riesgos:** proceso que evalúa los riesgos a los que se enfrenta la institución en la procuración del cumplimiento de sus objetivos.
- **Adquisiciones, arrendamientos o servicios:** adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios que se encuentren comprendidos 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.

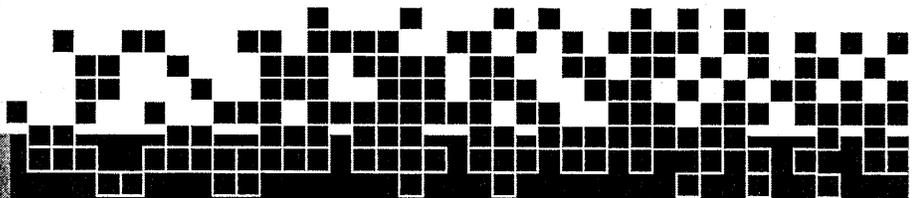
RUPC: Registro Único de Proveedores y Contratistas.

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.

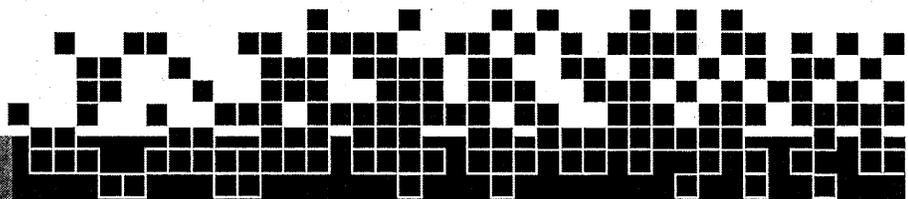


Introducción

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.

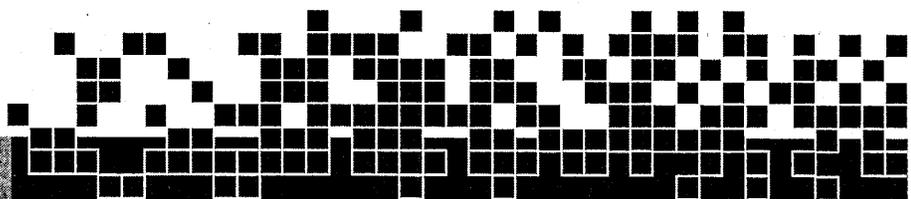
Después de recibir las propuestas, se procedió a su análisis revisando el marco nacional junto con el marco normativo y con ello se generó la identificación y motivación de temas prioritarios en materia de compras gubernamentales como: Empresas Factoradoras de Operaciones Simuladas (EFOS); espacios de 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.

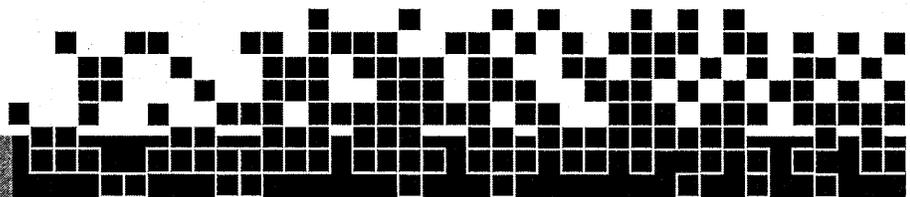
Segundo. La CICC constituye el primer instrumento jurídico regional en materia de corrupción y reconoce los siguientes supuestos:

- 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.

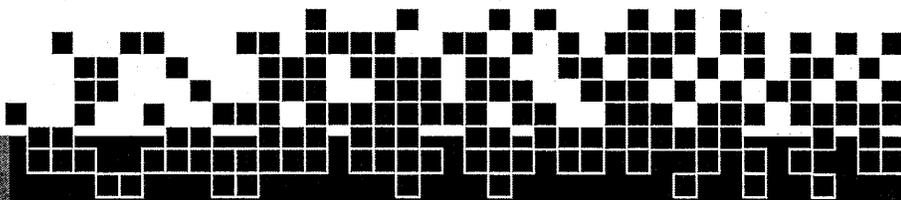
Atendiendo a esas sugerencias encontramos similares argumentos en el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio, la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública, las normas en la materia del Banco Mundial y la propia OCDE; al coincidir todas en la imperiosa 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:

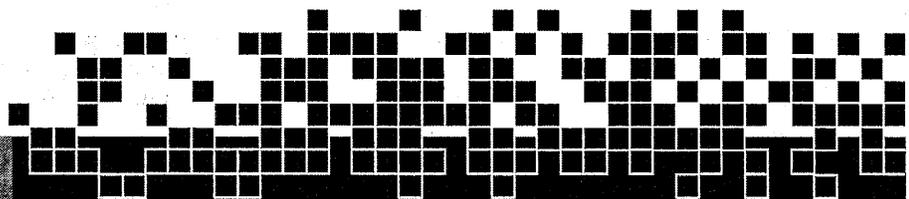
- La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la

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;



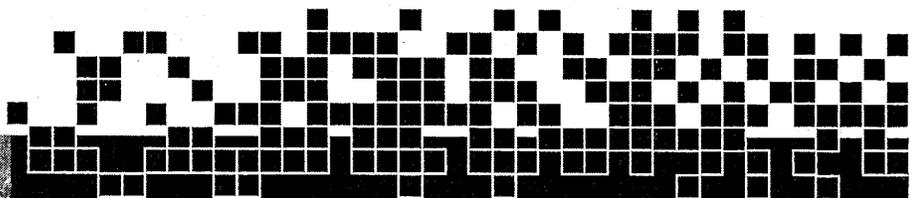
- 4) eliminación de beneficios tributarios;
- 5) participación de la sociedad civil;
- 6) sistemas de compras y adquisiciones;
- 7) adopción de medidas preventivas;
- 8) jurisdicción; y
- 9) medidas de decomiso.

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:

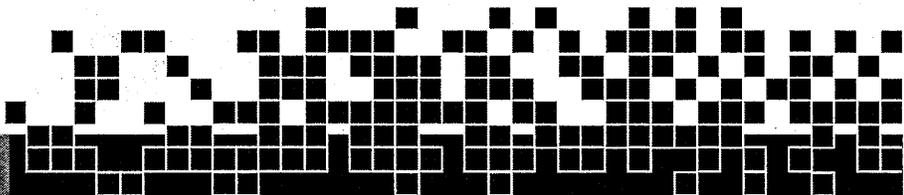
"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones 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.

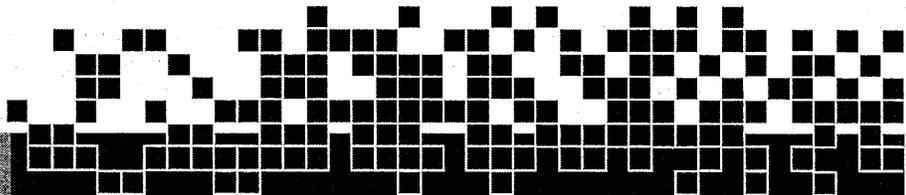
Séptimo. Visto el entorno internacional y al revisar lo referente al sistema de compras gubernamentales en México, se advierte que las contrataciones públicas se desarrollan en un procedimiento público dependiendo del objeto específico en que los particulares pueden contratar con el Estado, es decir, 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 acto 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 Fantasmas" 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 Factoradoras 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:

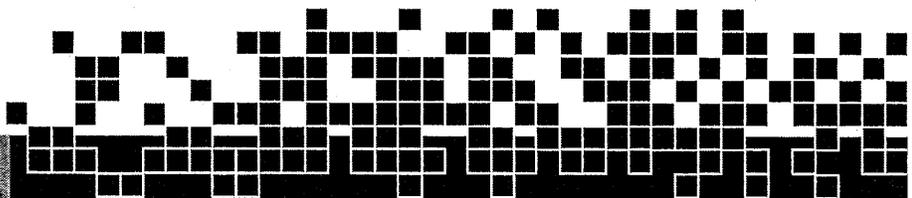
"...El Gobierno Federal usa 128 empresas fantasmas para desviar recursos millonarios. (...)

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



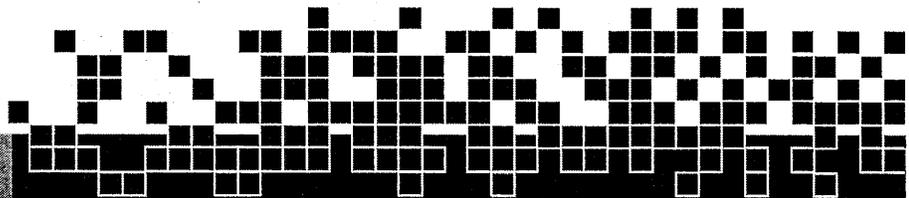
investigación concluyó y prueba que 3 mil 433 millones de pesos se entregaron a Empresas Factoradoras de Operaciones Simuladas y cuyos socios viven en barriadas; mil millones de pesos fueron la comisión para las universidades y el resto sirvió para, supuestamente, contratar servicios. En muchos casos, 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 Factoradoras 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.

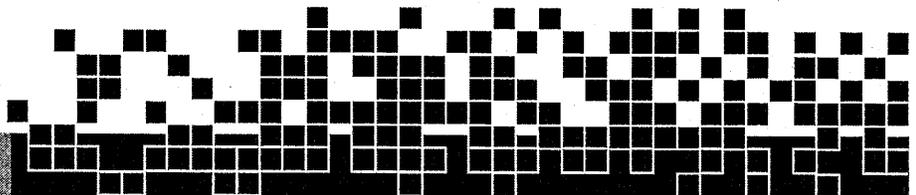
Debe destacarse que este tipo de problemas no sólo se identifican en los procesos de adquisiciones nacionales, ya que también se pueden relacionar con empresas de otras naciones, tal como se sabe de la investigación a nivel internacional sobre la empresa brasileña Odebrecht que admitió el pago indebido (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.

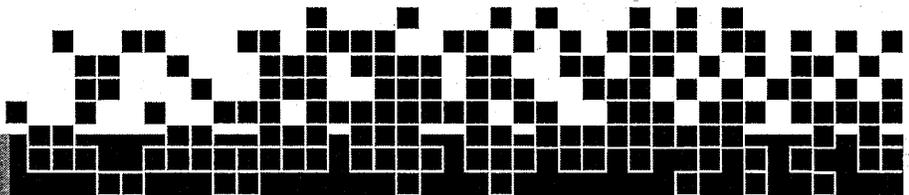
Para Yucatán, la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que más preocupan a la población yucateca con 43.0%, mientras que, la tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes durante 2017 fue de 19,158 mejorando 10 lugares y ocupando la posición 7 de entidades con menor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

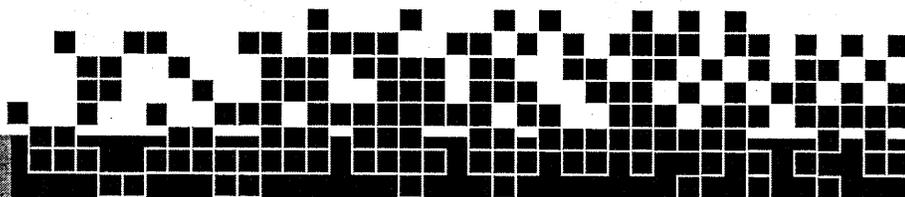
Décimo Tercero. La Vicefiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado informó que durante el lapso comprendido del 1 de abril al 31 de diciembre de 2018 se han iniciado 40 carpetas de investigación y 15 registros de atención ciudadana, haciendo un total de 55 denuncias sobre presuntos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

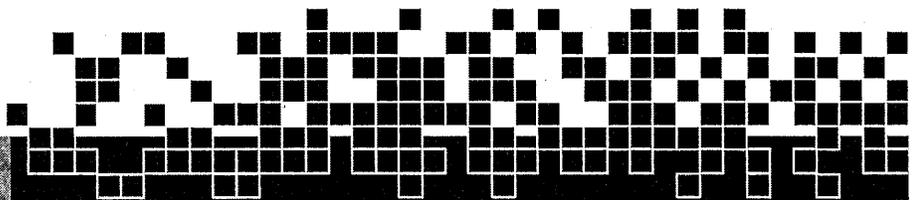
como también la agilización de procesos y la independencia de las instituciones de los poderes del estado.

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.

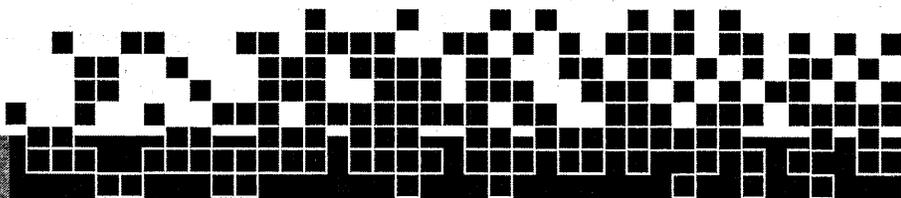


Mesa 4. Control Interno: se recibieron propuestas orientadas a identificar mecanismos de control interno basados en la tecnología y simplificación de trámites que fomenten la transparencia y reduzcan el riesgo de corrupción en la contratación pública, destacando las propuestas:

- 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:

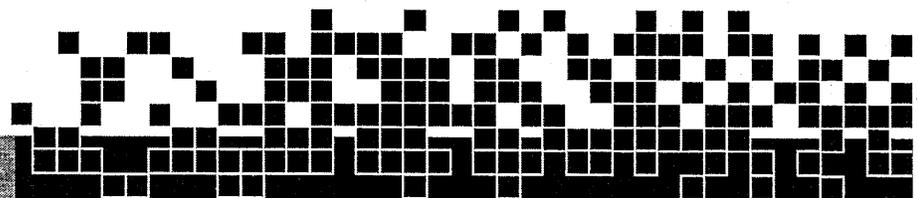
- Activar un mecanismo de investigación de las empresas o personas que prestarán sus servicios o proveerán productos al Estado en la contratación con proveedores de servicios y contratistas a Organismos Gubernamentales; y en caso de identificar la ilicitud de sus actividades o constitución, denunciar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



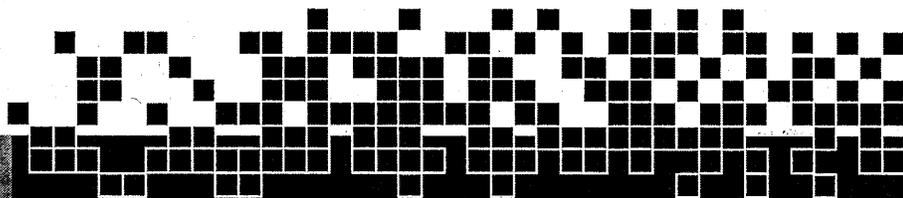
constancia de situación fiscal reciente, b) registro de comercio, en la Secretaría de Economía, c) opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales emitida por el SAT, vigente y d) ubicación referenciada con imagen de google maps.

- 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

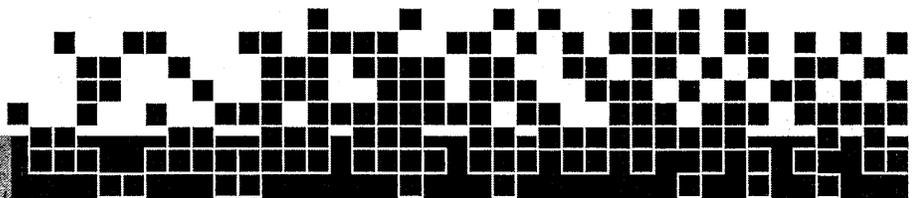
Único. Con motivo de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuyo artículo 36 se estableció que las leyes de las entidades federativas desarrollarían la integración,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

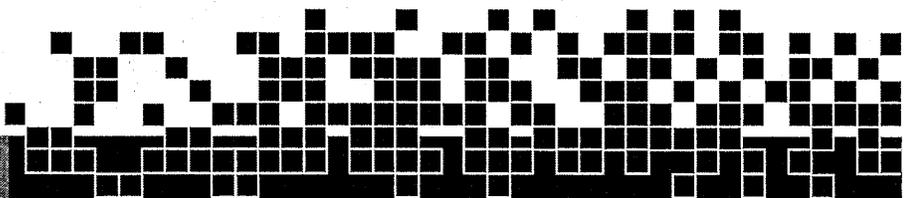
Ahora bien, el Comité Coordinador es la instancia superior de coordinación del sistema que tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política de la materia, y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, como lo prevé el artículo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

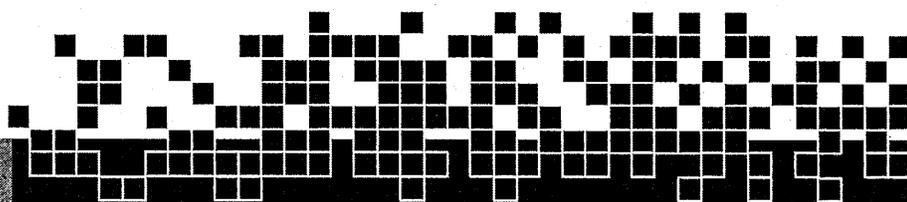


Capítulo VI. Análisis de reformas legislativas orientadas a combatir la corrupción en el proceso de contrataciones públicas

Primero. En el primer foro "La contratación en las operaciones con proveedores de servicios y contratistas a organismos gubernamentales", las organizaciones y entidades que formularon propuestas y emitieron diagnósticos sobre la necesidad de reformas legislativas para combatir la corrupción en el proceso de contrataciones públicas en el estado de Yucatán son: Asociación Mexicana de la Industria de la Construcción A.C. (AMIC), Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida (CANACO SERVITUR), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el colectivo Proyecto Ciudadano ¡Ya Basta!, Contraloría General del Estado y la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF).

Segundo. Las contrataciones públicas son un procedimiento público que refiere a una forma 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 satisfacerle un interés general, en este orden de ideas, las recomendaciones públicas dirigidas al poder legislativo incluyen:

- 6.1 Modificaciones legislativas en materia de adquisiciones y contrataciones públicas;
- 6.2 Legislación en materia de protección a testigos y denunciantes de actos de corrupción.



6.2 Legislación en materia de protección a testigos y denunciantes de actos de corrupción.

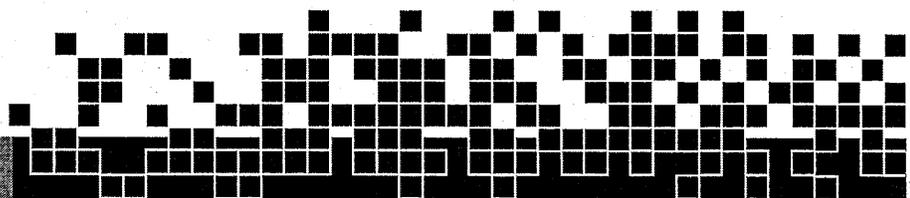
Es necesario revisar el marco normativo de protección constitucional y como aplica de manera supletoria para la protección específica de testigos y personas denunciantes de actos de corrupción.

En este sentido, cabe mencionar que el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (Reforma Constitucional Anticorrupción), publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015, a partir del cual, entre otros aspectos, se facultó al poder legislativo federal para expedir, como se plasma a continuación:

*"(...) las leyes generales que hagan del combate a la corrupción una materia de orden concurrente, es decir, que se habiliten competencias entre todas las autoridades y órdenes de gobierno para ejercitar acciones en contra de dicho fenómeno. De esta manera, se perfila un sistema federal cooperativo en donde los órganos y poderes de la federación contribuyen con acciones dentro del marco de su competencia para prevenir y erradicar la corrupción."*¹²

Para lo cual, se llevó a cabo el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución (Reformas Constitucionales en materia de

¹² DECRETO por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Publicación en el diario oficial en 27 de mayo de 2015 / Recuperado en febrero de 2019 del sitio web http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015.



Amparo y de Derechos Humanos) publicados en el DOF el 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente.

En este sentido la "Organización de los Estados Americanos" (OEA), señaló respecto a la reforma en materia de derechos humanos que:

"(...) amplió el catálogo de derechos humanos establecidos en la Constitución, incorporando también aquellos reconocidos en los tratados internacionales firmados por México, asimismo, se erigieron como ejes rectores de los derechos humanos los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, así como el principio de interpretación pro persona".

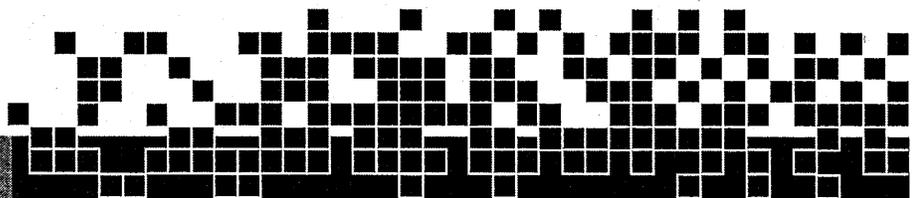
Esta reforma dejó atrás el concepto de "garantías individuales" para dar paso a una denominación que garantice la nueva forma de concebirlas tanto a nivel nacional como internacional, llamándose así "De los Derechos Humanos y sus Garantías".

En esta tesitura, la OEA señala, respecto de la reforma a la Ley de Amparo, lo siguiente:

"...complementó el cambio de paradigma constitucional habilitando la tutela directa de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, así como incluyó la protección del interés legítimo para la defensa de derechos económicos sociales y culturales".

La reforma en comento constituyó una medida de suma trascendencia no sólo para la protección integral de los derechos humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano, sino que, al haberse ampliado el catálogo de derechos, todas las autoridades en el marco de sus respectivas competencias se encuentran obligadas a prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos.

En ese contexto puede entenderse que al ser las normas constitucionales autoejecutables, es decir, imperativas por sí mismas y

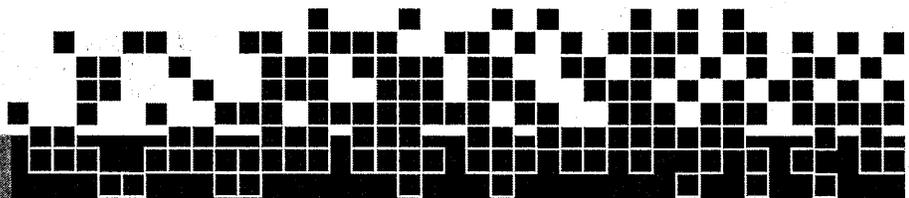


disponibles para su operatividad por parte de todas las autoridades, el hecho de que no exista per se una regulación específica para la protección de denunciantes de actos de corrupción, no es óbice para ejercer una protección constitucional, pues un ejercicio de control de convencionalidad en los términos en los que lo ha consolidado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como máximo tribunal en la materia de la OEA, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bien podría brindar y expandir la protección prevista en el conglomerado de normas referidas previamente.

Sobre la misma línea, la reforma constitucional en materia de Amparo, en conjunto con su ley reglamentaria, culminó por consolidar la garantía en el ejercicio de los derechos consagrados en los Tratados Internacionales expandiendo las facultades del Poder Judicial de la Federación para brindar la protección constitucional también por los derechos tutelados en el corpus iuris internacional. Por lo que podría considerarse que lo anterior se traduce en un mecanismo indirecto de protección en favor de los denunciantes de actos de corrupción, pues el hecho de ampliar la tutela de derechos como la integridad personal y la vida con fundamento en las normas internacionales, beneficia su exigibilidad ante la autoridad judicial.

En este sentido un similar orientador se puede mencionar la Ley para la Protección de Personas de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDHP), cuyo objeto es establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las medidas preventivas y urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. La normativa citada menciona que:

"...debe interpretarse en sentido amplio el término "denuncien" del artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción para considerar

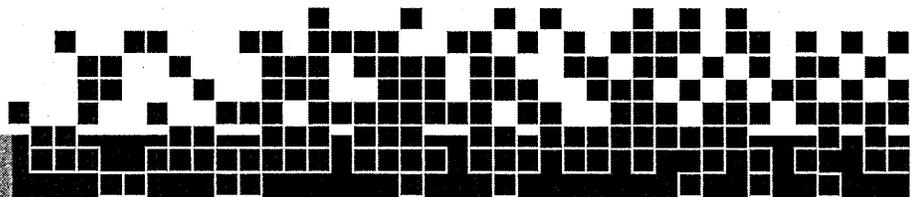


*que dicha medida garantiza el efecto útil que impera el tratado internacional, pues en el ejercicio de la libertad de expresión algunos periodistas realizan denuncias públicas no judiciales sobre actos y hechos de corrupción, sobre las cuales pudieran recaer amenazas y hostigamientos y que requieren de una protección sui generis."*¹³

Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), en su artículo 22 prevé una regla de competencia del proceso penal por razones de seguridad, en concordancia el artículo 137 establece la potestad del Ministerio Público para la aplicación de medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido, y por último, en el artículo 170 del CNPP, se señala que la protección que debe proporcionarse a la víctima u ofendido, a los testigos o a la comunidad, se establecerá a partir de la valoración que haga el Juez de control respecto de las circunstancias del hecho y de las condiciones particulares en que se encuentren dichos sujetos, de las que puedan derivarse la existencia de un riesgo fundado de que se cometa contra dichas personas un acto que afecte su integridad personal o ponga en riesgo su vida.

El CNPP prevé, además, medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario y la imposición de medidas cautelares por la autoridad judicial para garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento, entre las que se encuentran la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa.

¹³ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas / Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012 / Recuperada en febrero 2019 del sitio web <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

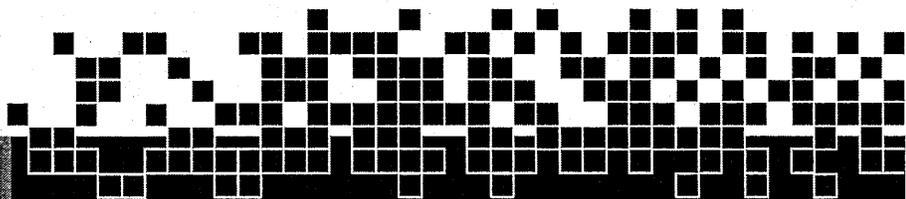


Por otra parte se menciona, la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal (LFPPIPP), cuyo objeto es establecer las medidas y procedimientos que garanticen la protección y atención de personas que intervengan en el procedimiento penal cuando se encuentran en situación de riesgo o peligro por su participación o como resultado del mismo.¹⁴

Igualmente, el artículo 13 de este ordenamiento establece el denominado Programa Federal de Protección a Personas, el cual tendrá aplicación exclusivamente para aquellos casos en los que se encuentren relacionadas personas que estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos graves, delincuencia organizada o cuando las disposiciones de los tratados internacionales de los que México sea parte establezcan expresamente la obligación de proporcionar dicha protección. De conformidad con el artículo 15, dicho programa es aplicable a las víctimas, ofendidos, testigos, testigos colaboradores, peritos, policías, ministerio público, jueces y miembros del PJF, quienes hayan colaborado eficazmente en la investigación o en el proceso, así como otras personas cuya relación sea por parentesco o cercanas a las señaladas anteriormente y por la colaboración o participación de aquellos en el procedimiento penal les genere situaciones inminentes de amenaza y riesgo.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 16, las medidas de protección que prevé el Programa antes señalado, podrán ser de asistencia y/o de seguridad.

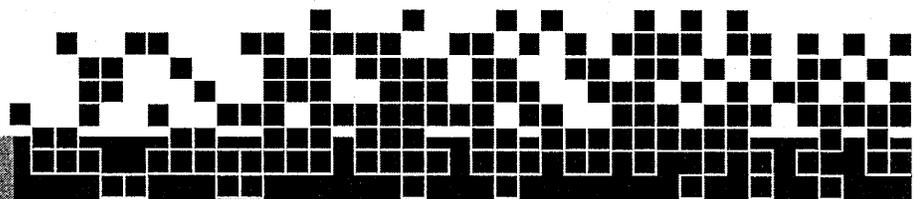
¹⁴ Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal / publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2012 / última reforma publicada el 17 de junio de 2016 / recuperado en febrero 2019 del sitio web http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPPIPP_170616.pdf



En cuanto a las primeras, el artículo 17 señala, entre otras, la asistencia psicológica, médica, sanitaria, jurídica, económica y/o cualquier otra medida que se estime necesario adoptar con la finalidad de garantizar la asistencia física y psicológica de la persona, en cuanto a las segundas, el artículo 18 establece que, además de las previstas en otros ordenamientos, se podrán otorgar medidas de protección tales como la salvaguarda de la integridad personal, custodia policial, reubicación de domicilio y en los casos que así se justifique, el cambio de identidad de la persona protegida, asimismo, durante el proceso penal, se podrá brindar la reserva de la identidad, utilizar métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva de la persona o bien su participación a distancia y en forma remota y otras que se consideren procedentes para garantizar su seguridad.

La LFPPIPP, en su capítulo III, establece la creación del Centro Federal de Protección a Personas como un órgano desconcentrado y especializado de la PGR (ahora Fiscalía General de la Republica) con autonomía técnica y operativa en la aplicación de las medidas de protección, cabe señalar que, con base en lo dispuesto en el artículo 41 de la citada ley, y con el fin de garantizar la seguridad y protección de las personas, México deberá coadyuvar con los esfuerzos de otros Estados en la materia, comprometiéndose a prestar la asistencia recíproca para el cumplimiento del objeto de esta Ley, como en la implementación de las medidas de protección de personas, como en la aplicación de procedimientos jurisdiccionales, a través de asistencia mutua, la cooperación técnica y el intercambio de experiencias.

Con todo lo anterior resulta claro advertir, que se ha avanzado en la protección, principalmente en cuanto a las Reformas Constitucionales Anticorrupción y en materia de Amparo y de Derechos Humanos descritas con antelación, así como sobre el establecimiento del Programa Federal de Protección a Personas a partir de la sanción de la LFPPIPP, el cual tiene aplicación exclusiva para aquellos casos en los que se encuentren



relacionadas personas que estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal.

Igualmente, se consideran importantes las disposiciones descritas tanto de la Ley Federal de Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodista como del CNPP, sin que de la lectura de las mismas se identifique la obligación expresa de brindar protección a servidores públicos y ciudadanos denunciadores de actos de corrupción.

En el orden estatal, cabe destacar que el 20 de abril de 2016, se publicó en el diario oficial del gobierno del estado, la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, la cual tiene por objeto garantizar la protección de las personas que intervienen en el proceso penal cuando se encuentren en situación de riesgo o peligro, a través de la regulación de las medidas de protección, del procedimiento para determinarlas y de las autoridades competentes.

En ese sentido, se advierte que en el Código Penal del Estado de Yucatán se contempla dentro del título décimo tercero a los "delitos por hechos de corrupción", por lo que las personas que participen en los procesos penales que se ventilen por los delitos por hechos de corrupción, ya sea como víctima, ofendido, testigo, perito, policía, defensor, fiscal, juez o colaborador, podrán ser sujetas de las medidas de protección señaladas en la ley mencionada en el párrafo anterior; sin embargo, no se pierde de vista que aquellas medidas solo cobrarán aplicación si la denuncia de la falta administrativa se traslada al ámbito penal, sin que en el procedimiento disciplinario se encuentre garantizada la protección de las personas denunciadores que tengan conocimiento de aquellas faltas.

Por consiguiente, se reitera la necesidad jurídica de implementar un marco legal específico para la protección de denunciadores de actos de corrupción, teniendo en cuenta la información y los nuevos desarrollos constitucionales y legales anteriormente referidos, adoptando una regulación

integral sobre protección de los servidores públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción incluyendo la protección de su identidad, dando atención adicional a la implementación de los criterios establecidos en la "Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos"¹⁵ disponible en el Portal Anticorrupción de las Américas de la OEA.

Es de destacar que se han presentado iniciativas por parte de diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Senadores para dar vida al Sistema Nacional Anticorrupción, y en específico, una de ellas propone configurar las medidas de protección para los denominados "whistleblowers"¹⁶, así como los procesos administrativos y judiciales que sustentan la implementación y temporalidad de las mismas.

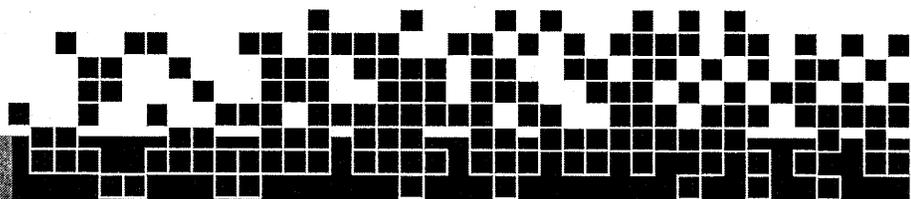
La OEA celebra que algunas de estas iniciativas sigan los parámetros establecidos por la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos avalada por él mismo en marzo de 2013 en el marco de su Vigésima Primera Reunión.

En ese tenor, a partir del 7 de febrero de 2019 se inició la discusión de la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción, y se reforman los artículos 64 y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas", presentada por el Senador Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

En ese orden de ideas resulta adecuado la inclusión de un ordenamiento local, en concordancia con el que se discute a nivel federal y los tratados internacionales que cubran la deficiencias antes descritas y relacionadas con la protección específica de testigos y denunciantes de actos de corrupción creando un mecanismo de protección a fin de garantizar la

¹⁵ Anexo 13

¹⁶ Whistleblowers – Delatador, lanzador de alerta o denunciante.



esfera jurídica de un ciudadano ante una estructura de riesgo como lo es aquella de la que el servidor público desleal y con el servicio indebido pueda hacer uso en contra de un ciudadano, de tal modo que esta protección sea garantizada como un derecho humano en nuestro estado de Yucatán.

Por lo anterior, se emite la:

RECOMENDACIÓN 7/2019

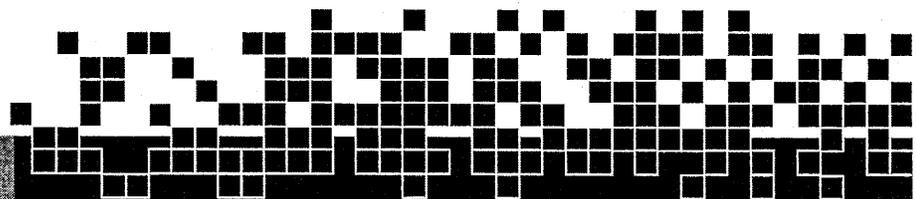
Se recomienda al H. Congreso del Estado analizar el marco normativo de protección en el estado y realizar las adecuaciones de ley necesarias para la protección específica de testigos y denunciantes de hechos de corrupción.

Los elementos básicos que deben incluirse en un marco jurídico referente a los sistemas para proteger a los servidores públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción son:

- Protección del denunciante y de los testigos: disposiciones que brinden protección para quienes denuncien o sean testigos de actos de corrupción que puedan ser objeto de investigación en sede administrativa.
- Disposiciones penales y administrativas: disposiciones que brinden protección no sólo a quienes denuncian o actúen como testigos de actos de corrupción tipificados en la legislación penal, sino también aquellos previstos en las disposiciones de índole administrativa.
- Amenazas y represalias: disposiciones que establecen mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que puedan ser objeto tanto el denunciante como los testigos.
- Acceso a programas de protección: disposiciones que faciliten a los particulares y servidores públicos que denuncian actos de

corrupción el acceso a programas de protección, cuando necesitan dichos programas.

- **Autoridades e instancias responsables:** disposiciones que establecen las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla centradas en el Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.
- **Mecanismos de confidencialidad:** disposiciones que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los servidores públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción, o sean testigos de los mismos, tales como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad.
- **Medidas en el lugar de trabajo:** disposiciones que brinden protección a los denunciados y testigos en el lugar de trabajo contra las amenazas y represalias de las que puedan ser objeto, las cuales, entre otros aspectos, aseguren la estabilidad de empleo, especialmente cuando la denuncia involucre a superiores jerárquicos o compañeros de trabajo.
- **Sanciones:** disposiciones que sancionen por la vía administrativa y penal el incumplimiento de las normas y/o de las obligaciones en materia de protección.



Conclusión

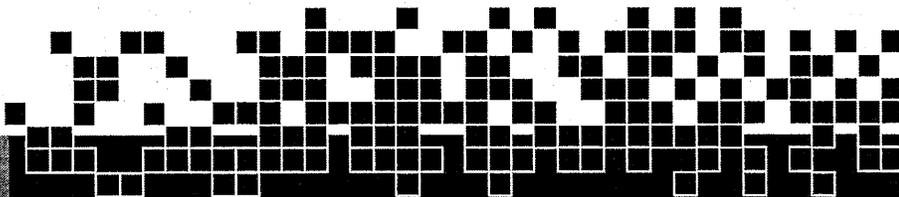
Primero. Con fundamento en el artículo 11, fracción IX, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, este Comité Coordinador en atención al análisis expuesto en los capítulos anteriores, emite la siguiente recomendación pública no vinculante:

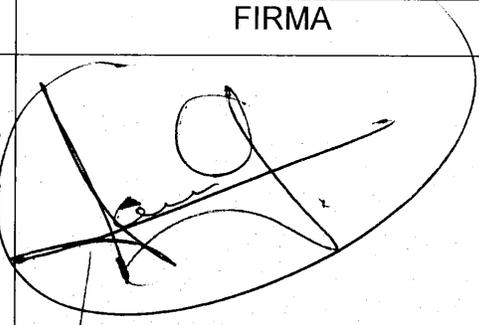
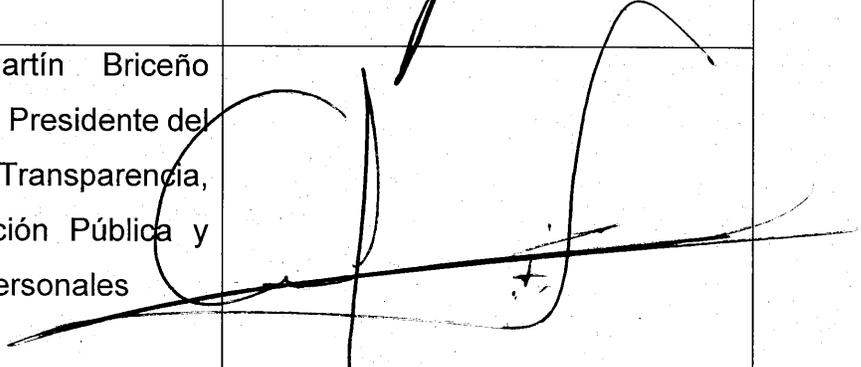
RECOMENDACIÓN 7/2019:

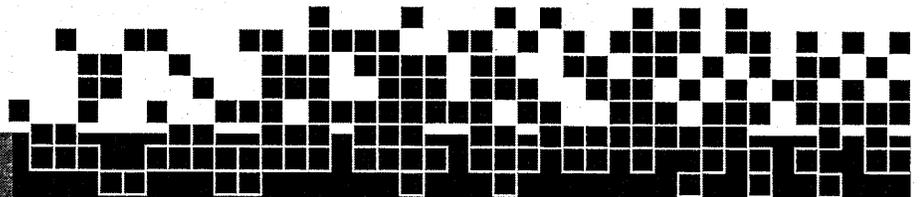
“Se recomienda al H. Congreso del Estado analizar el marco normativo de protección en el estado y realizar las adecuaciones de ley necesarias para la protección específica de testigos y denunciantes de hechos de corrupción”.

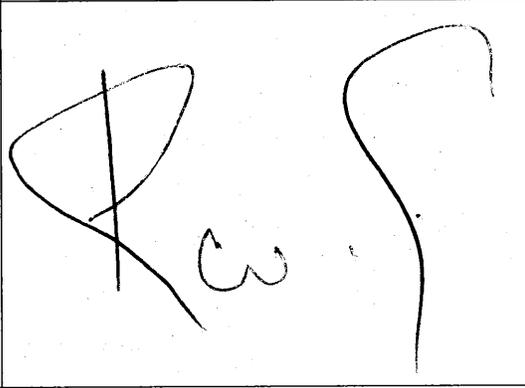
Segundo. Se instruye al Licenciado Edwin Manuel Rejón Pacheco, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, en términos del artículo 49 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, haga del conocimiento al titular del Poder Legislativo esta recomendación para que implemente las actividades necesarias a fin de materializar el objetivo final de ella 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 Gama, 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>	

