

## **QUINTA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**

En la ciudad de Puebla, Puebla; siendo las diez horas del veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, en la sede que ocupan las oficinas del Sistema Estatal Anticorrupción, ubicado en Avenida 4 Poniente número 719, Centro Histórico de esta ciudad, se reúnen los integrantes de la Comisión Ejecutiva, en términos de lo dispuesto por los artículos 32 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, 20 fracciones I y II del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción; 3, 10 y 11 de los Lineamientos que regulan las Sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, al tenor del Orden del Día que a continuación se detalla:

### **ORDEN DEL DÍA**

1. Verificación de quórum legal.
2. Aprobación del Orden del Día.
3. Propuestas de recomendaciones no vinculantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana derivadas del Informe Anual del Comité Coordinador 2019.

### **DESAHOGO DEL ORDEN DEL DÍA**

A efecto de dar inicio con la presente sesión, y cumplir con las formalidades, el C. Héctor Enrique Reyes Pacheco, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, procede a continuar con el desahogo del Orden del Día en los siguientes términos:

#### **1. Lista de asistencia y verificación de quórum legal.**

En términos de lo dispuesto por los artículos 30 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, 17 y 20 fracción IV del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva, y 5 fracción III, 7 fracción IX y 13 de los Lineamientos que regulan las Sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, el C. Héctor Enrique Reyes Pacheco, Secretario Técnico, procede al pase de lista y verificación de quórum legal; encontrándose presentes los CC. Daniel Alejandro Valdés Amaro, Presidente de la Comisión Ejecutiva, María del Carmen Leyva Báthory, Francisco Javier Mariscal Magdaleno y José Alejandro Guillén Reyes, todos en su carácter de integrantes de la Comisión Ejecutiva, por lo que se cuenta con el quórum establecido en el artículo 20 fracción IV del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva para sesionar válidamente.

Por otra parte, el Secretario Técnico refiere la presencia de la C. Catalina Aguilar Oropeza; Presidenta del Comité Estatal de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador Estatal; en su carácter de invitada, y al C. Marco Antonio Galindo Quiñones, Director de Apoyo Ejecutivo y Seguimiento de Acuerdos, a quienes les da más cordial bienvenida.

## 2. Lectura y, en su caso, aprobación del Orden del Día.

En virtud de contar con el quórum legal necesario para sesionar válidamente, con fundamento en el artículo 5 fracción II de los Lineamientos que regulan las Sesiones de la Comisión Ejecutiva, el C. Daniel Alejandro Valdés Amaro, Presidente de esta Comisión, procede a declarar abierta la sesión y solicita al Secretario Técnico, dar lectura al Orden del Día en los siguientes términos:

### ORDEN DEL DÍA

1. Verificación de quórum legal.
2. Aprobación del Orden del Día.
3. Propuestas de recomendaciones no vinculantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana derivadas del Informe Anual del Comité Coordinador 2019.

Puesto a consideración el Orden del Día a los integrantes de esta Comisión Ejecutiva, se determina el siguiente:

**Acuerdo C.E./4.SE/07/10/2019-01:** los integrantes de la Comisión Ejecutiva, aprueban por unanimidad de votos el Orden del Día.

### 3. Propuestas de recomendaciones no vinculantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana derivadas del Informe Anual del Comité Coordinador 2019.

Los integrantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana, de conformidad con el artículo 31 fracción VII de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado, presentan al C. Héctor Enrique Reyes Pacheco, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva, 13 proyectos de recomendaciones en los siguientes términos:

1. Primera recomendación no vinculante consistente en armonizar la Ley Orgánica del Poder Judicial con la Ley General de Responsabilidades con el fin de mejorar el proceso de detección, investigación y sanción de actos de corrupción en el Poder Judicial.



- Elementos para su justificación:

*“... de acuerdo al artículo 37 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública, así como los artículos 22 fracción XIV y 26 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, la facultad de recibir y dar seguimiento a las quejas y denuncias radica en los Órganos Internos de Control y en la Dirección de Atención a Quejas y Denuncias principalmente. Hasta mayo de 2019 esta unidad administrativa únicamente contaba con cuatro plazas ocupadas: un Director, un Jefe de Departamento de Atención a Quejas y Denuncias, un Jefe de Departamento de Seguimiento de Quejas y Denuncias y un analista. Sin embargo, de las 453 denuncias captadas por la Secretaría de la Contraloría en 2018, sólo 25 casos fueron recibidos, investigados y concluidos por medio de la Dirección referida, mientras que las 428 denuncias restantes se recibieron por medio de los OIC's.”*

2. Segunda recomendación no vinculante consistente en diseñar e implementar protocolos de investigación para la acreditación e integración de expedientes relativos a las faltas administrativas graves con el fin de mejorar la eficiencia en la actuación de los órganos internos de control.
3. Tercera recomendación no vinculante consistente en fortalecer las áreas encargadas de investigar y substanciar las faltas administrativas.
4. Cuarta recomendación no vinculante consistente en promover la profesionalización de los OIC en las áreas de investigación y sustanciación que son relativamente nuevas en la estructura de estos organismos.
5. Quinta recomendación no vinculante consistente en emitir una recomendación a la Secretaría de la Función Pública para que se realicen talleres de profesionalización a los OIC en esta materia.

- Elementos para su justificación:

En el apartado Congruencia de las estrategias de investigación y sanción.

Sección áreas de oportunidad en la regulación para la resolución oportuna de casos, en la página 76 del diagnóstico se detecta que:

*“...En lo que corresponde a la procuración de justicia, a partir del estudio del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Puebla (aplicable para asuntos anteriores al 24 de noviembre de 2014), del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, así como de los instrumentos normativos de carácter administrativo que regulan la actuación de los Ministerios Públicos, es posible observar que*



*no se contempla un plazo para la resolución oportuna de averiguaciones previas o carpetas de investigación.*

*La ausencia de una regulación clara genera violaciones a los derechos humanos como el acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación del daño, porque no se logra que los sistemas de procuración y administración de justicia cumplan con su función consistente en investigar los delitos, sancionar a los responsables, accionar los mecanismos de recuperación de activos y resarcir los perjuicios derivados de los hechos cometidos..."*

6. Sexta recomendación no vinculante consistente en diseñar e implementar directrices de tiempos de respuesta para darle mayor certidumbre al ciudadano y fortalecer la confianza en las instituciones.

- Elementos para su justificación

*"Por lo que hace a la investigación de hechos de corrupción, la resolución oportuna de estos casos requiere de información patrimonial y financiera porque estos delitos se vinculan con operaciones concretas como la recepción, el desvío y la utilización de recursos y bienes públicos, así como el enriquecimiento ilícito o inexplicable.*

*Adicionalmente, la investigación de estos delitos requiere de información fiscal para investigar de manera efectiva los delitos por hechos de corrupción. En este tenor, del análisis de los instrumentos normativos de carácter administrativo que regulan la actuación de los Ministerios Públicos de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, se observa que no se cuenta con convenios de colaboración para el acceso a la información que requiere para su función investigadora."*

7. Séptima recomendación no vinculante consistente en diseñar un mecanismo institucional que garantice el intercambio de información necesaria para la adecuada integración de las investigaciones de los delitos de corrupción en el estado. Dicho mecanismo debería estar en el más alto nivel jerárquico del marco legal aplicable.

- Elementos para su justificación

*En la sección de Existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad, en la sección de existencia de incentivos de incidencia de faltas administrativas y hechos de corrupción, en el punto niveles de actualización y pertinencia de los manuales administrativos en la página 100 del diagnóstico se observa como resultado del análisis que:*

*"...Es posible observar que aún **existen instituciones que no cuentan con manuales**, lo que dificulta la planeación, ejecución y control de actividades y no permite detectar duplicidad de funciones u omisiones en el servicio público. Así mismo, la inexistencia*



*de manuales administrativos registrados y vigentes, que como documentos normativo administrativos delimitan la responsabilidad de los servidores públicos como insumo para la sustanciación de posibles faltas y hechos de corrupción lo que imposibilita regular las acciones del personal de cada área y evitar que éstas estén sujetas a diferentes interpretaciones o que sufran alteraciones arbitrarias.*

8. Octava recomendación no vinculante consistente en proponer la generación de una recomendación no vinculante para que las distintas instituciones de los Órdenes de Gobierno Estatal y Municipal, procedan a la actualización de sus manuales de organización y procedimientos.

- **Elementos para su justificación**

*...A partir de información remitida por la Fiscalía General del Estado de Puebla a través de la Unidad de Transparencia, es posible determinar que esta institución no cuenta con registros sobre acciones de extinción de dominio iniciadas por los Agentes del Ministerio Público durante el periodo de 2013 a 2019.*

*Sin embargo, la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Judicial del Estado de Puebla informó que se iniciaron 13 procedimientos de extinción de dominio durante el año 2014 y 1 durante el año 2015. De estos 14 procedimientos, 4 llegaron a una sentencia ejecutoriada en la que se declaró la extinción de dominio sobre 4 bienes. Durante los años 2017 y 2018 no se registraron procedimientos de extinción de dominio. Cabe destacar que los procedimientos de extinción de dominio mencionados no corresponden a delitos por hechos de corrupción, ya que éstos fueron incluidos en la Constitución hasta el año 2019.*

*Con base en la evidencia, se estima necesario abordar la forma en que la extinción de dominio está operando ante los tribunales y sea un área de oportunidad, capacitación y desarrollo para las autoridades que están en contacto con la extinción de dominio en el estado de Puebla.*

*Por ello, se hace indispensable que las autoridades cuenten con el conocimiento y los medios necesarios para demostrar los elementos de la acción de extinción de dominio y se logre la efectiva recuperación de activos, incluyendo la línea jurisprudencial que ha desarrollado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este tópico...*

9. Novena recomendación no vinculante consistente en diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento a los procesos de extinción de dominio iniciados en el Estado.

- Elementos para su justificación  
*Puntos clave en Seguridad Pública y acceso a la justicia*

En la siguiente tabla se identifica la percepción de corrupción, el nivel de confianza y la percepción del desempeño de las instituciones de seguridad pública. Se puede observar que hay una relación entre las instituciones que tienen mayor percepción de corrupción y las que generan mayor desconfianza en la población, un claro ejemplo de esto son las cifras de la policía de tránsito, que es la instancia con las peores calificaciones sobre percepción de corrupción, confianza y desempeño.

**Tabla 1. Percepción de la población sobre los servicios de Seguridad Pública, 2018**

Servicios	Población que identifica a las autoridades	Percepción de corrupción (%)		Percepción de desempeño			Desconfianza  <i>La institución le genera "algo de desconfianza" o "mucho desconfianza"</i> (%)
		Sí	No	"muy efectivo" (%)	"poco efectivo" (%)	"nada efectivo" (%)	
Policía de Tránsito	1,934,601	81.1	14.4	2.9	43.2	20.4	59.3
Procuraduría General de la República (PGR)	1,011,727	71.2	24.1	7.6	27.6	14	37.6
Jueces	1,187,822	70.8	23.8	8.5	31.7	14.5	41.6
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	1,373,193	70.3	24.1	5.8	33.6	14.5	42.2
Policía Ministerial o Judicial	1,074,902	70.2	24	8.3	29.6	15.3	44.9

<i>Policía Preventiva Municipal</i>	2,900,138	69.5	22.9	4	43	19	52.7
<i>Policía Estatal</i>	2,439,682	66.9	24.9	5.8	32.7	11.6	38.6
<i>Policía Federal</i>	2,043,575	65.8	29.7	12	26.1	8.5	30.8
<i>Ejército</i>	3,193,488	32.4	59.6	36.2	14.6	3.6	16.9
<i>Marina</i>	2,058,881	27.1	65.1	46.9	9.8	3.1	9.9

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018.

*Un factor que puede influir en el deficiente desempeño de las autoridades se muestra en los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de los años 2016, 2017 y 2018, los cuales indican que en el estado de Puebla no se cuenta con ningún mecanismo para captar emergencias, quejas y denuncias a través de medios electrónicos, algún sitio web, mensajes SMS o aplicaciones móviles. Esto puede indicar que existen áreas de oportunidad en cuanto a la facilidad para presentar denuncias.*

10. Décima recomendación no vinculante consistente en seguimiento a los programas y acciones para la detección, investigación y sanción de actos de corrupción en las instituciones encargadas de la Seguridad Pública; así como a las acciones de prevención y contención de posibles actos de corrupción.

- **Elementos para su justificación**

*El Congreso promueve la agenda del parlamento abierto y según los datos del Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2018, se emitieron 2,188 propuestas y peticiones de participación ciudadana al Congreso del Estado, sin embargo, no se especifica sobre las propuestas atendidas y el seguimiento de las mismas, lo que puede representar una oportunidad de mejora.*

*Respecto a la efectividad del Poder Legislativo, el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 indica que en los cabildos municipales del estado de Puebla durante el año 2016 se presentaron 9,917 iniciativas, se discutieron 9,808 y se aprobaron 9,288 lo que indica una tasa de efectividad de aprobación de 94.70, tomando en cuenta las iniciativas discutidas y aprobadas.*

*La información presentada permite brindar un contexto general sobre las posibles áreas de mejora en términos de acciones legislativas. Particularmente en el tema de combate a la corrupción, destaca la necesidad de incorporar esquemas de datos abiertos, una mayor difusión de la información presupuestal y administrativa y la aplicación eficiente de mecanismos de prevención de conflictos de interés.*



11. Décima primera recomendación no vinculante consistente en acompañar al Congreso del Estado en la implementación del Modelo de Parlamento abierto. Llamar a expertos y construir en conjunto una agenda ciudadana para su seguimiento.

- Elementos para su justificación

En las páginas 158 y 159 se menciona lo siguiente: “En lo que respecta a la apertura y los niveles de participación, en Puebla como en el resto del país, hay una carencia de mecanismos que busquen el involucramiento y colaboración de los ciudadanos en los procesos y decisiones del gobierno. A continuación, se presenta un cuadro con información sobre la oferta de mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional y el nivel de influencia que conllevan, la cual será útil para identificar los tipos de mecanismos que se utilizan en el Estado.”

12. Décima segunda recomendación no vinculante consistente en solicitar a la Auditoría Superior Del Estado para que haga una revisión de las Normas Profesionales de Auditoría del SNF (NPASNF), en particular de la número 12 que lleva por nombre «El valor y beneficios de la auditoría del sector público», objetivo 2 «Demostrar la relevancia continua para la ciudadanía, la autoridad correspondiente (en la rama de gobierno respectiva) y otros actores y partes interesadas», principios 5, 6 y 7; para que dicha revisión genere acciones no sólo y si es que se cuenta con ellas, sobre la recepción y atención de denuncia ciudadana, sino que además se den mecanismos de otros niveles para generar relaciones más interactivas que puede abarcar desde personas particulares hasta grupos de ciudadanos, basadas en sistemas de información y productos de fiscalización, así como posibilitar la participación activa, tanto en la formulación del plan de auditoría, como en otras etapas del proceso fiscalizador.

13. Décima tercera recomendación no vinculante a partir del Informe Anual del Comité de Participación Ciudadana. *RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLATAFORMA DIGITAL ESTATAL AL COMIÉ COORDINADOR.*

Habiendo realizado un análisis sobre la definición e implementación de la PDN a partir de la información disponible por la SESNA, el CPC en su facultad legal de hacer propuestas de mejora de la PDE recomienda lo siguiente:

- 1) No seguir la estrategia actual de implementación de la SESNA para la Plataforma Digital Estatal.
- 2) Antes que nada, hacer un diagnóstico estatal no sólo de la infraestructura de telecomunicaciones y equipo de cómputo con los que se cuenta en las dependencias estatales y municipales, sino también un diagnóstico comprensivo de la situación que guarda el ecosistema de la información en los diferentes órdenes de gobierno.


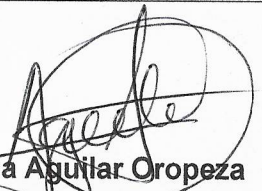
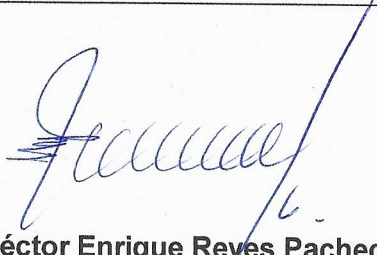

- 3) Crear un consejo consultivo que oriente sobre la construcción de la PDE donde se integren principalmente a la sociedad civil, al gobierno, a la industria especializada en las diferentes necesidades tecnológicas y a los diferentes sectores de la academia, para que se vean representados tanto los académicos consumidores de datos como aquellos que pueden hacer aportaciones técnicas a su desarrollo. Además, se deberá de crear una reglamentación para normar la interacción de este consejo con el SEA.



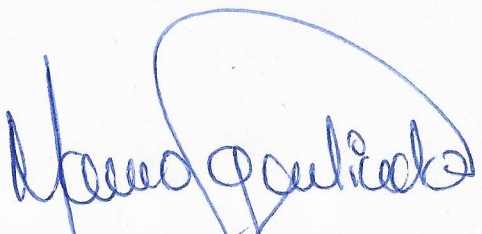
El documento con el contenido de las 13 recomendaciones, se adjunta a la presente Acta como ANEXO.

De lo anterior, el Secretario Técnico informa a los integrantes de la Comisión Ejecutiva, que se tienen por presentadas y se turnarán a la Dirección de Asuntos Jurídicos para su análisis y observaciones correspondientes.

#### 4. Clausura de la sesión.

Una vez que fueron desahogados los temas generales de la Sesión y no habiendo más asuntos que tratar, con fundamento en el artículo 5 fracción II de los Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva, el C. Daniel Alejandro Valdés Amaro, Presidente de esta Comisión, procedió a declarar concluida la Quinta Sesión Extraordinaria de la Comisión Ejecutiva, a las once horas con veinte minutos del veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, firmando de conformidad al calce para todos los efectos correspondientes.

FIRMAS	
 <b>C. Daniel Alejandro Valdés Amaro</b> Presidente de la Comisión Ejecutiva	 <b>Catalina Aguilar Oropeza</b> Presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador (Invitada)
 <b>C. Héctor Enrique Reyes Pacheco</b> Secretario Técnico	 <b>Francisco Javier Mariscal Magdaleno</b> Integrante de la Comisión Ejecutiva

 <p><b>María del Carmen Leyva Báthory</b> Integrante de la Comisión Ejecutiva</p>	 <p><b>José Alejandro Guillén Reyes</b> Integrante de la Comisión Ejecutiva</p>
 <p><b>Marco Antonio Galindo Quiñones</b> Director de Apoyo Ejecutivo y Seguimiento de Acuerdos</p>	

## **RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL INFORME ANUAL 2019**

Derivado del análisis del “Diagnóstico para la Política Estatal Anticorrupción” y en el marco del Informe Anual de Actividades del SEA, presentamos las siguientes propuestas de Recomendaciones:

### Elementos para su justificación

*“En cuanto a las quejas y denuncias que se han recibido por posibles delitos de corrupción y faltas administrativas cometidas por servidores públicos del Poder Judicial, de acuerdo a la información proporcionada por la misma institución, en 2017 hubo un total 838 quejas y denuncias, para el año 2018 la cifra aumentó a 876. A partir de éstas, en 2017 se iniciaron 31 procedimientos de responsabilidad, es decir que sólo el 3.6 por ciento de las quejas y denuncias procedió a la etapa de investigación. En el 2018, el número de procedimientos iniciados con respecto a las denuncias recibidas fue de 62, representando un 7.07 por ciento de éstas. Es importante recalcar que existen diversos motivos por el cual no se inician procedimientos de responsabilidad, éstos se pueden relacionar con la falta o insuficiencia de pruebas o por que la conducta que se denuncia no constituye una falta administrativa o un hecho de corrupción.*

*De los procedimientos iniciados en 2017, 20 fueron según la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial, que no cuenta con categorías de faltas graves y no graves, y 7 por faltas graves de acuerdo a Ley General de Responsabilidades Administrativas. De igual forma, se iniciaron 4 procedimientos por faltas no graves. Para el 2018, se iniciaron únicamente 11 procedimientos por falta grave según la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 4 fueron iniciados a partir de la Ley Orgánica, así mismo, los procedimientos iniciados por faltas no graves fueron 47.*

*Conforme a esta información, no se impuso ninguna sanción a servidores públicos del Poder Judicial en el 2017 y 2018, por lo que tampoco se presentaron denuncias ante el ministerio público por delitos de corrupción.”*

### Recomendación

Elaborar una propuesta para armonizar la Ley Orgánica del Poder Judicial con la Ley General de Responsabilidades con el fin de mejorar el proceso de detección, investigación y sanción de actos de corrupción en el Poder Judicial



## Elementos para su justificación

*“... de acuerdo al artículo 37 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública, así como los artículos 22 fracción XIV y 26 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, la facultad de recibir y dar seguimiento a las quejas y denuncias radica en los Órganos Internos de Control y en la Dirección de Atención a Quejas y Denuncias principalmente. Hasta mayo de 2019 esta unidad administrativa únicamente contaba con cuatro plazas ocupadas: un Director, un Jefe de Departamento de Atención a Quejas y Denuncias, un Jefe de Departamento de Seguimiento de Quejas y Denuncias y un analista. Sin embargo, de las 453 denuncias captadas por la Secretaría de la Contraloría en 2018, sólo 25 casos fueron recibidos, investigados y concluidos por medio de la Dirección referida, mientras que las 428 denuncias restantes se recibieron por medio de los OIC's.”*

*“..., al analizar la legislación que determina las facultades de los entes públicos descritos y los instrumentos normativos de carácter administrativo que regulan su actuación, es posible concluir que existe una escasa regulación en la resolución oportuna de faltas administrativas, ya que no se establecen directrices que precisen bajo qué principios, criterios, pasos, plazos y términos se deben iniciar, tramitar y concluir los expedientes (incluyendo la ejecución de la resoluciones).*

*Cabe señalar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla un plazo no mayor a treinta días hábiles para el dictado de la resolución sobre faltas administrativas graves y no graves, el cual puede ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera y se expresen los motivos para ello. Sin embargo, no se contemplan las directrices mencionadas anteriormente, vinculadas al inicio, trámite y conclusión de procedimientos de responsabilidad.”*

## Recomendación

- Diseñar e implementar protocolos de investigación para la acreditación e integración de expedientes relativos a las faltas administrativas graves con el fin de mejorar la eficiencia en la actuación de los órganos internos de control.
- Fortalecer las áreas encargadas de investigar y substanciar las faltas administrativas.
- Promover la profesionalización de los OIC en las áreas de investigación y sustanciación que son relativamente nuevas en la estructura de estos organismos.
- Por ello es importante emitir una recomendación a la secretaría de la función pública para que se realicen talleres de profesionalización a los OIC en esta materia.



## Elementos para su justificación

En el apartado Congruencia de las estrategias de investigación y sanción.

Sección áreas de oportunidad en la regulación para la resolución oportuna de casos, en la página 76 del diagnóstico se detecta que:

*“...En lo que corresponde a la procuración de justicia, a partir del estudio del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Puebla (aplicable para asuntos anteriores al 24 de noviembre de 2014), del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, así como de los instrumentos normativos de carácter administrativo que regulan la actuación de los Ministerios Públicos, es posible observar que **no se contempla un plazo para la resolución oportuna de averiguaciones previas o carpetas de investigación.***

***La ausencia de una regulación clara genera violaciones a los derechos humanos como el acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación del daño, porque no se logra que los sistemas de procuración y administración de justicia cumplan con su función consistente en investigar los delitos, sancionar a los responsables, accionar los mecanismos de recuperación de activos y resarcir los perjuicios derivados de los hechos cometidos...***

## Recomendación

Diseñar e implementar directrices de tiempos de respuesta para darle mayor certidumbre al ciudadano y fortalecer la confianza en las instituciones.



## Elementos para su justificación

*“Por lo que hace a la investigación de hechos de corrupción, la resolución oportuna de estos casos requiere de información patrimonial y financiera porque estos delitos se vinculan con operaciones concretas como la recepción, el desvío y la utilización de recursos y bienes públicos, así como el enriquecimiento ilícito o inexplicable.*

*Las operaciones vinculadas a los hechos de corrupción quedan registradas, tanto en el sistema financiero, por tratarse de flujo de dinero, como en los registros públicos de la propiedad, al tratarse de bienes. Por ello, es indispensable contar con la colaboración de entes que han desarrollado herramientas de inteligencia financiera y patrimonial.*

*Adicionalmente, la investigación de estos delitos requiere de información fiscal para investigar de manera efectiva los delitos por hechos de corrupción. En este tenor, del análisis de los instrumentos normativos de carácter administrativo que regulan la actuación de los Ministerios Públicos de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, se observa que no se cuenta con convenios de colaboración para el acceso a la información que requiere para su función investigadora.”*

## Recomendación

Diseñar un mecanismo institucional que garantice el intercambio de información necesaria para la adecuada integración de las investigaciones de los delitos de corrupción en el estado. Dicho mecanismo debería estar en el mas alto nivel jerárquico del marco legal aplicable.

## Elementos para su justificación

*En la sección de Existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad, en la sección de existencia de incentivos de incidencia de faltas administrativas y hechos de corrupción, en el punto niveles de actualización y pertinencia de los manuales administrativos en la página 100 del diagnóstico se observa como resultado del análisis que:*

*“...Es posible observar que aún **existen instituciones que no cuentan con manuales**, lo que dificulta la planeación, ejecución y control de actividades y no permite detectar duplicidad de funciones u omisiones en el servicio público. Así mismo, la inexistencia de manuales administrativos registrados y vigentes, **que como documentos normativo administrativos delimitan la responsabilidad de los servidores públicos como insumo para la sustanciación de posibles faltas y hechos de corrupción lo que imposibilita regular las acciones del personal de cada área y evitar que éstas estén sujetas a diferentes interpretaciones o que sufran alteraciones arbitrarias.***

*De aquellas Dependencias y Entidades que, si cuentan con manuales, algunas áreas de mejora que se han identificado son: **incongruencias entre el proyecto de Manual de Organización y la estructura orgánica registrada y deficiencias en los diagramas de flujo que no reflejan con claridad los procesos.** En este sentido, también se ha reconocido la importancia de establecer cierta vigencia para los registros de los manuales de organización, procedimientos y servicios, ya que por lo general las Dependencias y Entidades no generan la actualización de la normatividad administrativa.*

## Recomendación

Ante esta observación y como punto de partida que pueda provocar actos de corrupción se propone la generación de una recomendación no vinculante para que las distintas instituciones de los Órdenes de Gobierno Estatal y Municipal, procedan a la actualización de sus manuales de organización y procedimientos.

## Elementos para su justificación

*“En este ámbito, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción dispone que la recuperación de activos es un principio fundamental del combate efectivo a la corrupción y cada uno de los Estados firmantes debe adoptar medidas para hacer posible tal recuperación<sup>1</sup>.*

*En este sentido, la recuperación de activos constituye una pieza fundamental de las estrategias anticorrupción, ya que por medio de ésta se consigue la restitución de los productos y los instrumentos de la corrupción<sup>2</sup>, y se reducen los incentivos para la práctica de la misma al establecer consecuencias concretas para los sujetos implicados en prácticas ilegales de esta índole<sup>3</sup>, puesto que su cometido es la desarticulación financiera y la reducción de su base económica a través de la pérdida de derechos de propiedad o posesión de los bienes que son instrumento, objeto o producto de determinados delitos propios de la delincuencia organizada<sup>4</sup>.*

*Por otra parte, y derivado de la reforma citada, se facultó al Congreso de la Unión para expedir una legislación única sobre extinción de dominio, es decir, una Ley Nacional aplicable a los 31 Estados de la República Mexicana, a la Ciudad de México y a la Federación, la cual aún no ha sido expedida.*

*Con la legislación única sólo el Congreso de la Unión tendrá la facultad de crear, reformar o suprimir la normatividad en materia de extinción de dominio. Por lo tanto, el Congreso del Estado de Puebla no podrá generar, modificar o anular normas en materia de extinción de dominio, por lo que el campo de aplicación de acciones de mejora regulatoria será limitado.*

*Como consecuencia de lo anterior, las disposiciones de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Puebla sólo serán aplicables a los procedimientos de extinción de dominio iniciados con anterioridad a la publicación y entrada en vigencia de la legislación única. No obstante, es necesario aludir a diversas acciones de mejora regulatoria que pueden aplicarse para lograr una mayor eficiencia en la operación de la figura de extinción de dominio en el estado de Puebla, para esto se presentarán algunos datos al respecto.*

*A partir de información remitida por la Fiscalía General del Estado de Puebla a través de la Unidad de Transparencia, es posible determinar que esta institución no cuenta con registros sobre acciones de extinción de dominio iniciadas por los Agentes del Ministerio Público durante el periodo de 2013 a 2019.*

*Sin embargo, la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Judicial del Estado de Puebla informó que se iniciaron 13 procedimientos de extinción de dominio durante el año 2014 y 1 durante el año 2015. De estos 14 procedimientos, 4 llegaron a una sentencia ejecutoriada en la que se declaró la*

---

<sup>1</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Organización de las Naciones Unidas: oficina contra la Droga y el Delito, 2004), artículos 51, 52 y 53. Disponible en [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<sup>2</sup> Theodore Greenberg, Linda Samuel, Wingate Grant y Larissa Gray, “Recuperación de activos robados: Guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena”, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, (2009). Disponible en <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-9-5883-0767-1>

<sup>3</sup> Red Rendición de Cuentas, “Hacia una Política Nacional Anticorrupción”, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018).

<sup>4</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Extinción de Dominio: propuestas legislativas y acciones de política pública” (México, Cámara de Diputados, 2018).



*extinción de dominio sobre 4 bienes. Durante los años 2017 y 2018 no se registraron procedimientos de extinción de dominio. Cabe destacar que los procedimientos de extinción de dominio mencionados no corresponden a delitos por hechos de corrupción, ya que éstos fueron incluidos en la Constitución hasta el año 2019.*

*Con base en la evidencia, se estima necesario abordar la forma en que la extinción de dominio está operando ante los tribunales y sea un área de oportunidad, capacitación y desarrollo para las autoridades que están en contacto con la extinción de dominio en el estado de Puebla.*

*Por ello, se hace indispensable que las autoridades cuenten con el conocimiento y los medios necesarios para demostrar los elementos de la acción de extinción de dominio y se logre la efectiva recuperación de activos, incluyendo la línea jurisprudencial que ha desarrollado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este tópico.*

*Un aspecto adicional de mejora se encuentra en la Ley de Extinción de dominio del Estado de Puebla, relacionado con la procedencia de medidas cautelares para preservar bienes; con un esquema de depósito, responsabilidad, disposición y administración de bienes; con el uso de medios electrónicos; y con unidades especializadas en inteligencia patrimonial y financiera.*

*Esto conduciría a una mejor protección y administración de bienes, a agilizar el procedimiento, a implementar notificaciones por medios electrónicos, a generar programas de difusión para ciudadanos sobre el uso ilícito de bienes y lograr una mayor eficacia en la recuperación de activos mediante la generación de inteligencia patrimonial y financiera.*

*Cabe destacar que las oportunidades de mejora identificadas presentan ciertas limitaciones ya que, como se mencionó anteriormente, a partir de la entrada en vigor de la legislación única será el Congreso de la Unión el que determine el contenido de las normas que regulan la extinción de dominio. Sin embargo, es posible implementar las mejoras a la normatividad del estado de Puebla para que sean aplicables a los casos anteriores a la legislación única. De igual forma, una vez que la legislación única entre en vigor, el Congreso local podrá iniciar un decreto de reforma para proponer acciones de mejora regulatoria, en términos del artículo 71, fracción III, de la Constitución.*

## **Recomendación**

**Diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento a los procesos de extinción de dominio iniciados en el Estado.**

## Elementos para su justificación

### **Puntos clave en Seguridad Pública y acceso a la justicia**

Dentro de las interacciones entre el gobierno y la sociedad, los ámbitos de Seguridad Pública y acceso a la justicia presentan riesgos de corrupción en cuanto al contacto directo que existe ente los ciudadanos o las empresas y las autoridades correspondientes. Se trata de un área susceptible a decisiones arbitrarias y acciones injustas que implican tanto a actores beneficiados como a víctimas, por lo que resulta primordial analizarla de manera aislada.

El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 recopila información sobre el presupuesto ejercido por las instituciones de seguridad pública en las administraciones municipales según capítulo del gasto, de acuerdo con los datos recopilados el presupuesto total ejercido por el estado de Puebla fue de \$1,500,376,000. Se puede apreciar el presupuesto ejercido en la siguiente tabla:

En la siguiente tabla se identifica la percepción de corrupción, el nivel de confianza y la percepción del desempeño de las instituciones de seguridad pública. Se puede observar que hay una relación entre las instituciones que tienen mayor percepción de corrupción y las que generan mayor desconfianza en la población, un claro ejemplo de esto son las cifras de la policía de tránsito, que es la instancia con las peores calificaciones sobre percepción de corrupción, confianza y desempeño.

**Tabla 1. Percepción de la población sobre los servicios de Seguridad Pública, 2018**

Servicios	Población que identifica a las autoridades	Percepción de corrupción (%)		Percepción de desempeño			Desconfianza
		Sí	No	"muy efectivo" (%)	"poco efectivo" (%)	"nada efectivo" (%)	
		La institución le genera "algo de desconfianza" o "mucho desconfianza" (%)					
Policía de Tránsito	1,934,601	81.1	14.4	2.9	43.2	20.4	59.3
Procuraduría General de la República (PGR)	1,011,727	71.2	24.1	7.6	27.6	14	37.6
Jueces	1,187,822	70.8	23.8	8.5	31.7	14.5	41.6
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	1,373,193	70.3	24.1	5.8	33.6	14.5	42.2

<i>Policía Ministerial o Judicial</i>	1,074,902	70.2	24	8.3	29.6	15.3	44.9
<i>Policía Preventiva Municipal</i>	2,900,138	69.5	22.9	4	43	19	52.7
<i>Policía Estatal</i>	2,439,682	66.9	24.9	5.8	32.7	11.6	38.6
<i>Policía Federal</i>	2,043,575	65.8	29.7	12	26.1	8.5	30.8
<i>Ejército</i>	3,193,488	32.4	59.6	36.2	14.6	3.6	16.9
<i>Marina</i>	2,058,881	27.1	65.1	46.9	9.8	3.1	9.9

*Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018.*

*Un factor que puede influir en el deficiente desempeño de las autoridades se muestra en los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de los años 2016, 2017 y 2018, los cuales indican que en el estado de Puebla no se cuenta con ningún mecanismo para captar emergencias, quejas y denuncias a través de medios electrónicos, algún sitio web, mensajes SMS o aplicaciones móviles. Esto puede indicar que existen áreas de oportunidad en cuanto a la facilidad para presentar denuncias.*

#### Recomendación

Seguimiento a los programas y acciones para la detección, investigación y sanción de actos de corrupción en las instituciones encargadas de la Seguridad Pública; así como a las acciones de prevención y contención de posibles actos de corrupción.

## Elementos para su justificación

### ***Puntos clave en las acciones legislativas***

*Las acciones legislativas son espacios donde tanto la ciudadanía como las empresas pueden interactuar con servidores públicos. Al respecto, datos de la ENCIG 2017 muestran que la calificación que la población le otorga a la Cámara de Diputados y Senadores es de 2.6 sobre 10, esto indica que la percepción que existe sobre el Poder Legislativo tiene grandes áreas de oportunidad. “La incapacidad de los legisladores para recuperar la confianza de los ciudadanos, quienes los perciben cada vez menos como genuinos representantes de sus intereses, ocasiona una espiral de falta de legitimidad para el sistema en su conjunto, incluida la forma democrática de gobierno”<sup>5</sup>. En este sentido, se requiere un análisis que permita determinar las razones que mantienen una percepción negativa de los ciudadanos hacia el Poder Legislativo y evaluar los niveles de apertura y los riesgos de corrupción en las acciones legislativas.*

*El Diagnóstico de Parlamento Abierto en México<sup>6</sup> es una herramienta para conocer el estado de los congresos estatales y el Congreso de la Unión en materia de apertura parlamentaria. La existencia de un parlamento abierto implica que la institución explica y justifica sus decisiones y acciones, que garantiza el acceso a la información de manera proactiva, utilizando las tecnologías de la información y comunicación y que cuenta con mecanismos de participación ciudadana que fomentan la pluralidad. El Diagnóstico se basa en 10 principios los cuales incluyen 97 indicadores que permiten generar una evaluación sobre 100, a continuación, se presentan los principios evaluados y los resultados que obtuvo Puebla.*

- 1. Derecho a la información: 100 (se garantiza el derecho a la información).*
- 2. Participación ciudadana y rendición de cuentas: 77 (promueve la rendición de cuentas mediante la difusión de registros de labores parlamentarias, sin embargo, cuenta con pocos mecanismos de participación ciudadana).*
- 3. Información parlamentaria: 71 (publica información, pero no cuenta con mecanismos que faciliten la búsqueda de datos concretos).*
- 4. Información presupuestal y administrativa: 17 (la información presupuestal no está desagregada, no se publican los contratos ni asesorías).*
- 5. Información sobre legisladores y servidores públicos: 67 (las asistencias y declaraciones presentan áreas de oportunidad).*
- 6. Información histórica: 100 (cuenta con un archivo histórico de legislaturas anteriores).*

---

<sup>5</sup> Manuel Guadarrama, “Corrupción y Descomposición de la Representación Política”, *Instituto Mexicano para la Competitividad*, (s.f). Disponible en <http://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/corrupcion-y-descomposicion-de-la-representacion-politica>

<sup>6</sup> Alianza para el Parlamento Abierto, (2017), “Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017”, [en línea]. Disponible en [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn\\_por\\_cientoC3\\_por\\_cientoB3stico-II.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn_por_cientoC3_por_cientoB3stico-II.pdf)



7. *Datos abiertos y software público: 0 (no se utilizan formatos de datos abiertos y software libre, no se facilita la descarga masiva de información).*
8. *Accesibilidad y difusión: 50 (no hay evidencia de que las sesiones sean transmitidas en vivo o de que existan mecanismos de acceso a éstas).*
9. *Conflicto de interés: 29 (no existe un registro sobre regulaciones del cabildeo o sobre la excusa de diputados en conflicto de interés).*
10. *Legislan a favor del gobierno abierto: 100 (promueve la agenda del parlamento abierto).*

*Estos datos permiten analizar las áreas de oportunidad presentes en el Congreso del Estado en materia de combate a la corrupción. Primeramente, es posible reconocer que promueve la rendición de cuentas, aunque no fomenta la transparencia proactiva ya que la información que se publica no está en formato de datos abiertos los ciudadanos no pueden realizar búsquedas concretas. De igual forma, no existe un registro sobre regulaciones del cabildeo o sobre la excusa de diputados en conflicto de interés.*

*El Congreso promueve la agenda del parlamento abierto y según los datos del Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2018, se emitieron 2,188 propuestas y peticiones de participación ciudadana al Congreso del Estado, sin embargo, no se especifica sobre las propuestas atendidas y el seguimiento de las mismas, lo que puede representar una oportunidad de mejora.*

*Respecto a la efectividad del Poder Legislativo, el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 indica que en los cabildos municipales del estado de Puebla durante el año 2016 se presentaron 9,917 iniciativas, se discutieron 9,808 y se aprobaron 9,288 lo que indica una tasa de efectividad de aprobación de 94.70, tomando en cuenta las iniciativas discutidas y aprobadas.*

*La información presentada permite brindar un contexto general sobre las posibles áreas de mejora en términos de acciones legislativas. Particularmente en el tema de combate a la corrupción, destaca la necesidad de incorporar esquemas de datos abiertos, una mayor difusión de la información presupuestal y administrativa y la aplicación eficiente de mecanismos de prevención de conflictos de interés.*

### **Recomendación**

**Acompañar al Congreso del Estado en la implementación del Modelo de Parlamento abierto. Llamar a expertos y construir en conjunto una agenda ciudadana para su seguimiento.**



## Elementos para su justificación

### *Sección: Participación ciudadana limitada*

En las páginas 158 y 159 se menciona lo siguiente:

“En lo que respecta a la apertura y los niveles de participación, en Puebla como en el resto del país, hay una carencia de mecanismos que busquen el involucramiento y colaboración de los ciudadanos en los procesos y decisiones del gobierno. A continuación, se presenta un cuadro con información sobre la oferta de mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional y el nivel de influencia que conllevan, la cual será útil para identificar los tipos de mecanismos que se utilizan en el Estado.”

### Recomendación

Mencionado lo anterior, el CPC considera oportuno generar una recomendación no vinculante a la Auditoría Superior Del Estado para que haga una revisión de las Normas Profesionales de Auditoría del SNF (NPASNf), en particular de la número 12 que lleva por nombre «El valor y beneficios de la auditoría del sector público», objetivo 2 «Demostrar la relevancia continua para la ciudadanía, la autoridad correspondiente (en la rama de gobierno respectiva) y otros actores y partes interesadas», principios 5, 6 y 7; para que dicha revisión genere acciones no sólo y si es que se cuenta con ellas, sobre la recepción y atención de denuncia ciudadana, si no que además se den mecanismos de otros niveles para generar relaciones más interactivas que puede abarcar desde personas particulares hasta grupos de ciudadanos, basadas en sistemas de información y productos de fiscalización, así como posibilitar la participación activa, tanto en la formulación del plan de auditoría, como en otras etapas del proceso fiscalizador.



## **RECOMENDACIONES A PARTIR DEL INFORME ANUAL DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### ***RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLATAFORMA DIGITAL ESTATAL AL COMITÉ COORDINADOR***

Habiendo realizado un análisis sobre la definición e implementación de la PDN a partir de la información disponible por la SESNA, el CPC en su facultad legal de hacer propuestas de mejora de la PDE recomienda lo siguiente:

- 1) No seguir la estrategia actual de implementación de la SESNA para la Plataforma Digital Estatal.
- 2) Antes que nada, hacer un diagnóstico estatal no sólo de la infraestructura de telecomunicaciones y equipo de computo con los que se cuenta en las dependencias estatales y municipales, si no también un diagnóstico comprensivo de la situación que guarda el ecosistema de la información en los diferentes órdenes de gobierno.
- 3) Crear un consejo consultivo que oriente sobre la construcción de la PDE donde se integren principalmente a la sociedad civil, al gobierno, a la industria especializada en las diferentes necesidades tecnológicas y a los diferentes sectores de la academia, para que se vean representados tanto los académicos consumidores de datos como aquellos que pueden hacer aportaciones técnicas a su desarrollo. Además se deberá de crear una reglamentación para normar la interacción de este consejo con el SEA.

