



Informe Anual 2019

*Comisión
Ejecutiva*

ANTI
CORRUPCIÓN



ÍNDICE

5	RESUMEN
6	¿QUÉ PODEMOS HACER?
7	EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN EJECTIVA
8	CAPACIDAD
11	DETECCIÓN
11	AUDITORÍA
13	TRANSPARENCIA
14	DENUNCIA
16	INVESTIGACIÓN
16	PENAL
17	ADMINISTRATIVA
21	RECOMENDACIONES PÚBLICAS
26	BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En nuestra memoria colectiva residen varios recuerdos sobre la realidad en la que vivimos, tanto en nuestro país como en nuestro estado y cada tiempo determinado, imágenes brotan de nuestra memoria: el despojo de la tierra originaria, esclavitud, masacres, protestas estudiantiles acalladas, fraudes electorales, agua destilada disfrazada de medicinas contra el cáncer; carreteras que se abren en dos; personas arrolladas por no tener la seguridad mínima en eventos deportivos; niñas y niños enfermos por habitar en viviendas populares construidas en una zona contaminada por radiación; edificios colapsados por no cumplir con las regulaciones de construcción antisismos, gobernadores intocables, la dictadura perfecta o en otras palabras: impunidad. Estas imágenes y relatos muchas veces sin saberlo, pasan de generación en generación y se apropian de nuestro poder de imaginar otros mundos posibles, secuestran nuestra imaginación haciéndonos creer que esta es la única realidad permisible y que es imposible cambiarla. Parece que suena imposible cambiar si antes de intentarlo no entendemos estos problemas de fondo, es por esto que es de suma importancia sumergirnos en el pantano de la corrupción para buscar de dónde brota este problema. Este informe es uno de los sumergimientos necesarios para analizar de fondo el estado de la corrupción en Chihuahua y a partir de ahí proponer maneras de combatirla.

En este informe anual 2019 mostramos nuestro análisis del Sistema Estatal Anticorrupción y los hallazgos de este análisis, junto a una serie de recomendaciones que consideramos fundamentales para caminar hacia un horizonte en el cual la lucha anticorrupción dé resultados que impacten verdaderamente en la vida de todas las personas.

RESUMEN

No es extremo declarar que en el estado de Chihuahua existe una **impunidad casi total**, enunciamos esto por varios motivos que analizaremos más adelante en el informe, pero principalmente por que según los números que da la organización Impunidad Cero, en nuestro estado tan solo 9 de cada 100 delitos cometidos se denuncian, y de los que sí se denuncian, solamente 23 de cada 100 se resuelven esto nos deja con una probabilidad de que se resuelva un delito de solo el 2%.

Existe una

IMPUNIDAD

casi

TOTAL

¿Por qué un porcentaje casi nulo? El proceso de combate a la corrupción está compuesto por distintos pasos los cuales, para tener un efecto real, deberían de encaminar hacia una sanción de los casos de corrupción, pero aún estamos lejos de llegar a este punto ya que desde los pasos previos encontramos áreas de oportunidad, que si no son atendidos no podremos llegar a un combate anticorrupción efectivo. Gran parte del proceso anticorrupción comienza con la detección de posibles casos de corrupción la cual incluye el proceso de denuncia, pero este proceso es muy ineficaz y por eso hay muy pocas **denuncias**, por lo tanto muy pocos casos resueltos y de los casos pendientes que sí fueron denunciados, una mínima parte se resuelven.

¿QUÉ PODEMOS HACER?

Primero quienes integramos el Sistema Anticorrupción debemos de entender cómo debe funcionar el proceso de combate a la corrupción el cual, a manera simplificada consiste en 4 pasos: (1) Contar con la normativa para tener **capacidad** instalada y entonces poder (2) **detectar** posible corrupción, para después (3) **investigar** estos posibles casos y finalmente (4) **sancionar**.

Para reducir los niveles de IMPUNIDAD los primeros tres pasos tienen que estar bien armados, sin ellos no podremos llegar al más importante: **la sanción**.

Revisando los tres primeros pasos (capacidad, detección e investigación), observamos varias áreas de oportunidad en cada uno de ellos. No mencionamos el cuarto paso (sanción) ya que, si no contamos con un funcionamiento apropiado de los primeros tres, es imposible realizar sanciones adecuadas.

Encontramos diversas áreas de oportunidad dentro de cada paso. En cuanto a la **capacidad** de combate a la corrupción, encontramos que ya existen leyes las cuales otorgan atribuciones a los diferentes organismos y municipios para poder combatir la corrupción pero aún faltan las normativas, los recursos suficientes y que el personal especializado sea nombrado y esté verdaderamente capacitado para cumplir con las funciones del combate anticorrupción.

El proceso de **detección** de posibles actos de corrupción consiste en tres ejes que deben de funcionar adecuadamente para contar con procesos efectivos: **Auditoría/fiscalización, sistema de denuncia, y transparencia** para lograr procesos de **contraloría social**. Los tres ejes tienen áreas de oportunidad que más adelante describiremos a fondo. Uno de los más problemáticos es el sistema de denuncia, el número de denuncias es muy bajo ya que este sistema **no es anónimo** y esto conlleva peligro para quienes denuncian y este fallo desemboca en mayores problemáticas.

Una vez detectados posibles actos de corrupción, es posible realizar una **investigación**, este proceso consiste en dos vías: la **administrativa** y la **penal**, en ambas vías hay una falta casi total de avances por distintos temas como la **falta de coordinación** entre los entes encargados y en ninguna de las dos vías se conoce el tiempo de duración de investigación de un caso, por lo tanto **no hay plazos definidos de respuesta**.

Sin estos pasos previos es imposible llegar a la **sanción** y sin sanciones no se puede reducir la corrupción y mucho menos reparar los daños, lo cual se traduce en impunidad. Para poder avanzar requerimos en resumidas cuentas: Instalar capacidades; tener un sistema de denuncias anónimo, seguro y efectivo; contar con transparencia proactiva; coordinación y comunicación entre los entes; y plazos claros en las investigaciones. El no sancionar, perpetúa las malas prácticas y la impunidad que les permite a particulares continuar apropiándose de lo público para el beneficio privado.

EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA

Vivimos en el país de las Estafas Maestras y de las Casas Blancas, y que, aunque desde 2015 hemos arrancado un sistema que busca reducir la gran corrupción, aún tenemos importantes retos para lograr un combate que cubra las expectativas de las personas.

Retomando lo que dice el libro *La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público* “pareciera que el que haya un castigo para un delito es lo más parecido a un golpe de suerte”.

Los números que da la organización Impunidad Cero lo han dejado muy claro: la probabilidad de que un delito en Chihuahua sea resuelto es de 2.1%.¹

El primer problema es que solo 9 de cada 100 delitos cometidos se denuncian ante las autoridades, y el caso no mejora ahí, pues de los delitos que sí logran denunciarse, solo 23 de cada 100 se resuelven a nivel Estado².

Garantizar que se va a combatir la corrupción no debería de significar el tener habilidades sobrenaturales o esperar que una sola persona venga a salvarnos a todas las demás.

El problema es claramente sistémico y, retomando el libro de *La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público* “existe un mapa bien planteado de las deficiencias más marcadas del sistema legal que han sido aprovechadas para echar a andar una máquina imparable que devora presupuestos”³.

En las siguientes páginas trataremos de explicar cómo funciona este sistema y qué necesitamos mejorar para empezar a darle reversa a las fallas observadas en el mismo.

La lucha anticorrupción comienza con tener capacidad instalada para realizar: la detección de posibles actos de corrupción, de ahí pasa a la investigación, substanciación y finalmente la resolución de posibles hechos de corrupción los cuales pueden terminar en una sanción de tipo administrativa, penal o fiscal.

Esta Comisión Ejecutiva entiende como prioritario el **analizar las capacidades** con que cuentan quienes integran el SEA, **el sistema de detección de riesgos** de posible corrupción, **así como el de investigación** de posible corrupción.

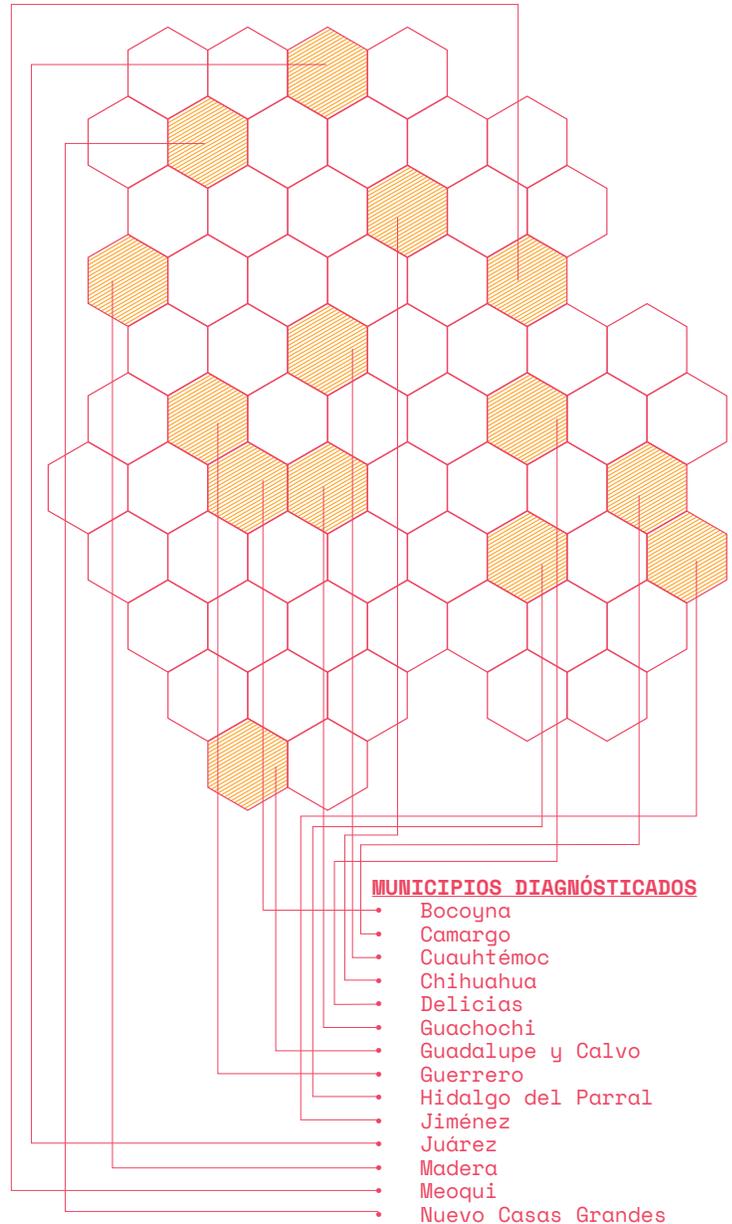
1. CAPACIDAD

Para tener una visión completa acerca de el estado de la capacidad de todo el sistema, es importante mencionar que se llevó a cabo un trabajo de evaluación realizado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA), mediante el diseño y aplicación de un Instrumento de Diagnóstico a 49 entes públicos del estado, divididos en 14 municipios y 35 Entes Públicos Estatales.

ENTES PÚBLICOS ESTATALES DIAGNÓSTICADOS

- Poder Judicial del Estado
- H. Congreso del Estado de Chihuahua
- Auditoría Superior del Estado de Chihuahua
- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Educación y Deporte
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretaría de Desarrollo Rural
- Coordinación de Comunicación Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Hacienda
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Chihuahua
- Consejería Jurídica del Gobierno del Estado
- Fiscalía General del Estado
- Secretaría de Desarrollo Municipal
- Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas
- Secretaría de Cultura
- Coordinación Ejecutiva de Gabinete
- Coordinación de Relaciones Públicas de Gobierno del Estado
- Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua.
- Secretaría de la Función Pública
- Coordinación de Política Digital
- Instituto Estatal Electoral
- Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
- Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos
- Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua
- Servicios Educativos del Estado de Chihuahua
- Servicios de Salud de Chihuahua
- Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua
- Instituto Chihuahuense de Salud
- Universidad Autónoma de Chihuahua
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
- Régimen Estatal de Protección Social en Salud

Para lograr tener capacidad suficiente es importante contar con normativas internas actualizadas para que las instituciones, servidores públicos y procesos se encuentren alineados y coordinados en el combate anticorrupción.



Observamos un severo atraso generalizado tanto en la adecuación normativa de los entes públicos como en la falta de nombramientos de las personas titulares de los Órganos Internos de Control (OICs). En términos generales, únicamente el Poder Judicial del Estado y el municipio de Chihuahua cuentan con una normativa para considerar a los OICs. En cuanto al Gobierno del Estado de Chihuahua, es necesario nombrar e instalar a los titulares de los OIC's en sus dependencias, sin embargo, las funciones pueden ser suplidas por la Secretaría de la Función Pública, lo anterior bajo un escenario que dista del ideal.

En este punto es importante destacar que fue encontrado, como área de oportunidad, la falta de la instalación de quienes deben de fungir como autoridades investigadoras al interior de los entes públicos revisados, es decir, no contaban con Órganos Internos de Control. Con relación a este asunto es necesario contar con elementos mínimos indispensables, incluyendo:

- Contar con los instrumentos normativos necesarios para la adecuada instalación de los OIC's, siempre en estricto apego a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diseñar e implementar mecanismos para una selección adecuada, asegurando a la ciudadanía la oportunidad de acceder al servicio público.

Entonces, es necesario solicitar al resto de los entes públicos, incluyendo al Poder Legislativo, Organismos Autónomos, Organismos Públicos Descentralizados, dependencias del Ejecutivo Estatal y los municipios, la adecuación de su normativa, para contar de manera adecuada los siguientes ordenamientos:

- Reglamentos Interiores, que incluyan a las figuras de Órganos Internos de Control, así como los mecanismos de selección adecuados de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Diseño e implementación de sus Códigos de Ética.
- Lineamientos en materia de transparencia, archivo general, adquisiciones y obras.
- Lineamientos para facilitar mecanismos de denuncia, presenciales y remotos, garantizando siempre el anonimato de las denunciantes a solicitud de estas.

"es necesario solicitar al resto de los entes públicos ... la adecuación de su normativa..."

Adicionalmente se identificó que, relacionado a la normativa vigente aplicable, existe un amplio desconocimiento de los ordenamientos que inciden en la prevención, detección, investigación, disuasión y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. De lo anterior se reconoce la necesidad de capacitar y promover sobre la existencia y aplicabilidad de las normas relacionadas, entre las que se encuentran:

- Ley Estatal de Mejora Regulatoria.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Chihuahua.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios.
- Ley De Obras Públicas Y Servicios Relacionados Con Las Mismas Del Estado De Chihuahua.
- Código Penal del Estado de Chihuahua.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua.
- Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chihuahua.
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

Adicionalmente, se detectaron diversos entes públicos que no declararon contar con figuras que son de suma importancia en labores preventivas y de detección para el combate a la corrupción como lo son los Titulares de Unidades de Transparencia y de los Comités de Adquisiciones, Obras y de Archivo, por lo anterior es necesario hacer un llamamiento para que, a nivel estatal, se lleven a cabo las diligencias necesarias para contar con estas figuras.

De igual manera, se identificaron casos en los que, riesgosamente, una misma persona cuenta con la titularidad de áreas que no deben ser compatibles, como lo es el caso de las titularidades de Comités de Adquisiciones y de Obras, pues en una sola persona se concentra la facultad de controlar gran parte de los recursos públicos, aún más, se deben de evitar casos como el del Municipio de Meoqui, en donde el titular de los Comités de Adquisiciones y de Obras, es al mismo tiempo el titular de la tesorería municipal, teniendo así instaladas en una sola persona los poderes de adjudicar y pagar contratos.

2. DETECCIÓN

Esta Comisión entiende el sistema de detección de riesgos de posible corrupción como uno, integrado por 3 partes: **la auditoría, la denuncia y transversalmente la transparencia.**

AUDITORÍA

Consideramos que un sistema de auditoría eficaz es aquel que permite al ente público **generar inteligencia para prevenir y detectar posibles actos de corrupción.** Este sistema además **debe de estar coordinado** entre los distintos entes públicos encargados de realizar auditorías, como lo son las Sindicaturas, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior del Estado y la Auditoría Superior de la Federación.

Además, el sistema debe de generar **información pública accesible** que permita a las personas generar Contraloría Social que aporte trabajo para detectar posibles áreas de riesgo dentro de los entes públicos.

Aunado a lo anterior, el sistema de auditoría **debe de estar libre de mecanismos de captura por intereses políticos o económicos** que menoscaben la imparcialidad de los entes públicos.

Por último, el sistema de auditoría debería de **generar un banco de buenas prácticas y de identificación de patrones de riesgos** que permita ir mejorando de forma incremental el desempeño de los entes públicos.

Esta Comisión Ejecutiva tuvo contacto con diversos entes quienes manifestaron que, al momento, **no existe una coordinación** entre los trabajos que se realizan entre las **Sindicaturas y la Auditoría Superior del Estado o la Auditoría Superior de la Federación.** A decir de operadores de las Sindicaturas, al llegar los entes fiscalizadores superiores a sus municipios no trabajan en conjunto con estas, ni se toma en cuenta el trabajo previo realizado por las Sindicaturas para el Plan de Auditoría de estos entes superiores de fiscalización.⁴ Esto tiene como consecuencia que se repitan en varios casos las mismas observaciones de la Cuenta Pública de un municipio entre los 3 niveles de fiscalización, lo que se puede convertir en una forma ineficiente de coordinar el Sistema de Fiscalización pues los esfuerzos se fragmentan y el ejercicio del presupuesto no se optimiza.

"no existe una coordinación entre los trabajos que se realizan entre las Sindicaturas y la Auditoría Superior del Estado o la Auditoría Superior de la Federación."

De acuerdo con una revisión que hizo esta Comisión Ejecutiva, no pudimos evidenciar la existencia de auditorías que nos permitieran evaluar el trabajo hecho por los **Órganos Internos de Control** de los municipios, Órganos Autónomos, Poder Judicial, Poder Ejecutivo Centralizado y Paraestatal, así como Universidades Autónomas. Creemos que esta información es vital para la construcción de inteligencia institucional en el sistema de detección de riesgos.

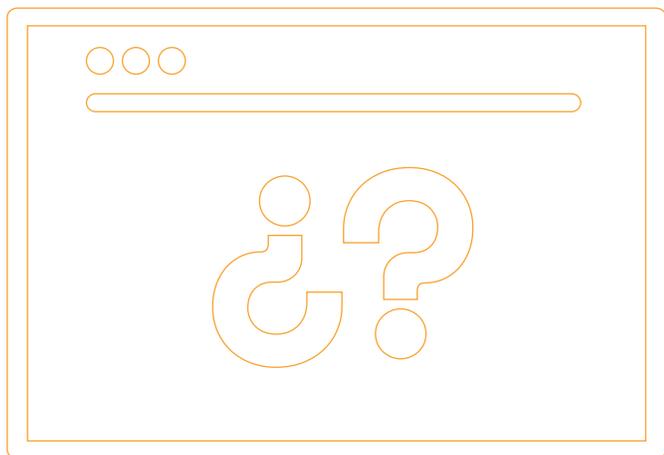
A pesar de que en este año hemos tenido resultados históricos en la detección de posibles faltas administrativas o de hechos de corrupción por parte de la **Auditoría Superior del Estado**, esto no necesariamente se logró materializar en denuncias administrativas o penales. Esta situación se explica porque todavía se siguieron las reglas que marcaba la ley anterior en materia de fiscalización, lo que otorgaba un mecanismo de captura de tipo político al **Congreso del Estado de Chihuahua** sobre la Cuenta Pública. Este mecanismo le permitió negociar la Cuenta Pública de los distintos entes públicos y, de forma completamente discrecional, perdonar entes que estaban observados por presuntos actos de corrupción. Esto en consonancia con el esquema bien documentado de *La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público* que dice que "mientras el Poder Legislativo, que podría servir de contrapeso, tampoco hace el más mínimo intento por exigir cuentas a las autoridades responsables".⁵

TRANSPARENCIA

Creemos que un sistema de transparencia enfocado al combate a la corrupción debe de **priorizar el acceso a información pública que permita detectar riesgos de corrupción** tanto a los entes públicos como a los particulares que interactúan con recursos públicos.

Este sistema de transparencia debe apoyar con insumos suficientes a los procesos de **Contraloría Social** que se generen desde la sociedad organizada.

Desde la Comisión Ejecutiva hemos detectado problemas puntuales como el del caso del **Municipio de Chihuahua** que inició una compleja estrategia legal de censura sobre el trabajo que realiza su autoridad investigadora, substanciadora e incluso resolutoria, argumentando protección a datos personales⁶ que claramente va en contra del espíritu de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual define como información no reservable la que esté relacionada con actos de corrupción.⁷ De nuevo este tipo de malas prácticas nos impiden tener una adecuada trazabilidad de las denuncias y de tajo permiten la censura de, por ejemplo, 140 expedientes de investigación en un solo acto.⁸



“de 154 denuncias interpuestas por falta de transparencia, el 65% son desechadas”

Esta Comisión Ejecutiva entiende el trabajo del **Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública** como vital para el combate a la corrupción, por lo que es necesario evaluar indicadores como los relacionados con la atención de denuncias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua o el resultado de los Recursos de Revisión resueltos por el Instituto. Por lo anterior, llama la atención que de 154 denuncias interpuestas, el 65% sean desechadas⁹, sobre todo cuando integrantes de esta Comisión Ejecutiva hemos evidenciado que existen entes que incumplen con sus Obligaciones de Transparencia especialmente en los niveles municipales (66% del total de denuncias presentadas).

En el desempeño de los Recursos de Revisión que revisa el **Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública** esta Comisión Ejecutiva observa que en el año ingresaron 881 recursos de los cuales se alcanzaron a resolver el 75%, el problema es que de ese total de resoluciones, el 41% se desecha o se suspende por falta de pruebas y se amplía el derecho a saber de las personas en solo 6 de cada 10 resoluciones (se revoca o modifica la respuesta del Sujeto Obligado o se ordena dar respuesta a la solicitud).

Sin transparencia no hay Contraloría Social:

Relacionado con el trabajo en **Contraloría Social** que integrantes de esta Comisión Ejecutiva hemos realizado con diversas instituciones, hemos detectado varias áreas de oportunidad en la información pública que se puede recolectar como obligación de los Sujetos Obligados. Esta información ayudaría a mejorar los procesos de Contraloría Social que realizan varias organizaciones y colectivos en el Estado.^{10 11}

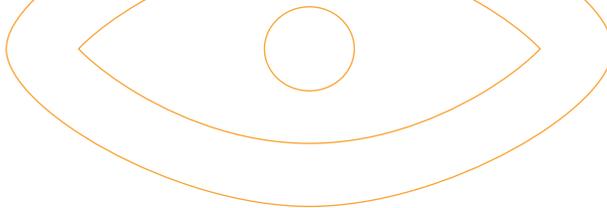
DENUNCIA

Creemos que un sistema de denuncias funcional es aquel que permite a la ciudadanía enviar - **de forma anónima y segura** -, denuncias, pistas o indicios de casos que considera que el ente público debería investigar. Una vez recibidas las denuncias, el ente público deberá responder a todas ellas e investigar aquellas que considere plausibles o canalizarlas a la institución adecuada; además, la parte denunciante conservará el poder de revelar o no su identidad y tendrá constancia de cuál es el **seguimiento** que ha realizado a su solicitud **para poderla supervisar**.

Las personas que denuncian deben tener la opción de hacerlo de forma anónima. Explicamos el porqué:

Será el ente público quien integre el potencial Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa o la posible Carpeta de Investigación y **las comunicaciones anónimas simplemente habrán servido para llegar a encontrar pruebas que no se habrían encontrado nunca sin este mecanismo**.

Corresponde a quien recibe la información, -en este caso el ente público- trabajar e investigar para construir un caso sólido o descartar la información. Esta estructura **nos permite corregir una de las desigualdades mayores**: la de la ciudadanía frente al ente público, ya que el ente público tiene la fuerza de controlar y perseguir, mientras la ciudadanía, no puede hacer lo mismo. **Esto crea la asimetría que es la fuente de todos los abusos**.



Si queremos aumentar el 2% total de casos resueltos, tiene que haber más denuncias, y para que haya más denuncias tienen que ser **ANÓNIMAS Y SEGURAS**

Solo protegiendo al 100% la privacidad de la persona denunciante, tendremos la posibilidad de defender los bienes comunes frente a organizaciones poderosas que pueden ocultar información que nos concierne a todas las personas e infligir represalias.

Además de poner en marcha mecanismos de autocontrol en un sistema de denuncia (el acceso a la información es gestionado por más de un funcionario especializado, de manera que quien controla también es controlado), **el buen uso de este sistema depende también de que los usuarios tengan el control** sobre lo que han enviado y el uso que se ha hecho de esta información, sin peligro de ser coaccionados.

Por esto, los usuarios, a pesar de permanecer anónimos, deben tener en su poder un código con el que podrán demostrar, si quieren, que ellos han realizado la denuncia.

La metodología recomendada aconseja a la persona denunciante enviar la información únicamente al buzón del ente público que tiene los recursos para actuar. Pero, pasado el tiempo indicado por el propio ente público **-que debe de ser claro para quien denuncia-**, la persona denunciante que considere que la acción no ha sido eficaz, puede denunciar este descuido a través de medios de autoorganización ciudadana.

Si la información acaba destapando un caso de corrupción, será la gestión del ente público la que quede en evidencia en caso de que obstaculice la investigación misma.

Como ya hemos indicado, la diferencia entre anonimato y confidencialidad es que el anonimato permite a la fuente estar en control del uso que se hace de su identidad e información. Los dispositivos que proponemos con los buzones anonimizados de filtraciones permiten a la fuente hacerse visible independientemente de las instituciones, cuando su información es utilizada en su detrimento o en el de la sociedad. **Esto impide que se centralice todo el poder (la información) en manos de unas pocas personas – (directivos y administrativos) – que se vuelven todopoderosas y una amenaza para el interés público.**

Esta Comisión Ejecutiva, al revisar los distintos mecanismos de denuncia con que cuentan los **entes públicos del Estado de Chihuahua** no encontró ningún caso que cumpliera con la parte de denuncia anónima y segura que permita dar seguimiento y supervisión de ésta por parte de la persona denunciante.

3. INVESTIGACIÓN

Consideramos que un sistema de investigación funcional es aquel que, con los elementos obtenidos de los sistemas de denuncia, de auditoría y de colaboración con las instancias financieras, fiduciarias, bancarias, fiscales, patrimoniales y mercantiles, permite integrar en un plazo razonable elementos de prueba suficientes para determinar la existencia o no de una posible falta administrativa o hecho de corrupción.

Además, un sistema de investigación debe de asegurar que los entes públicos que generen las investigaciones cuenten con recursos mínimos para llevar a cabo la misma, siendo estos al menos normativos, metodológicos, financieros, materiales y humanos.

El sistema de investigación debe asegurar mecanismos de entrada y permanencia al servicio público que garanticen equidad, transparencia, competencia y objetividad.

Por último, el sistema de investigación debe de garantizar un sistema de evaluación del desempeño que permita ver el cumplimiento con los procesos y plazos definidos y que, además, sea transparente y permita la Contraloría Social.

Existen 2 vías por las cuales el SEA puede investigar casos de posible corrupción: Penal y Administrativa. En ambas hay áreas de oportunidad.

PENAL

La vía penal es investigada por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la cual fue instalada en 2019.

A partir de la entrada en funciones de esta Fiscalía el 4 de enero de 2019 y hasta el 31 de diciembre del mismo año, se han recibido 36 denuncias, de las cuales 12 están en proceso, 14 han sido declinadas de las cuales se ha determinado el no ejercicio de la acción penal en 5 carpetas de investigación, se ha aplicado la facultad de abstenerse e investigar en 5 casos más y se ha delicado competencia en 4 de ellas. Por otro lado, se han judicializado 10 carpetas de investigación ya sea por citación de la persona o personas imputadas o por solicitud de orden de aprehensión; Lo anterior representa que de todas las denuncias recibidas solo se han judicializado el 27%, es decir que han podido avanzar al siguiente paso del proceso en el Poder Judicial.¹²

Preocupa que 2 de cada 5 denuncias que se presentan son desechadas por diversas causas lo que nos indica que hay que poner mayor atención en las mismas para asegurar que lo que las personas que denuncian observan pueda avanzar en el proceso penal.¹³

“2 de cada 5 denuncias penales son desechadas”

ADMINISTRATIVA

La vía administrativa es atendida por diversos entes: La Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado y la Auditoría superior.

En septiembre de 2018, integrantes de esta Comisión Ejecutiva presentamos ante dos instancias investigadoras (**Secretaría de la Función Pública** y **Auditoría Superior del Estado**) un caso sobre posibles actos de corrupción dentro de un ente público.

A casi 600 días de iniciados ambos procesos, los resultados no podían ser más diferentes. Por el lado de la **Secretaría de la Función Pública**, la respuesta se limitó a decirnos que iniciarán el proceso de investigación. Por el lado de la **Auditoría Superior del Estado** se comunicó que el proceso se encontraba archivado por la anterior administración. Una vez que se tuvo conocimiento de ésta por la nueva administración, el proceso de auditoría llevó, en un plazo de menos de 4 meses, a señalar posibles denuncias administrativas y penales. El problema que seguía en este caso es de tipo procesal. En el caso de la autoridad que tardó menos de 4 meses en integrar una auditoría para poder pasarlo a una autoridad investigadora necesitaba el aval de otra entidad, en este caso el **Congreso del Estado de Chihuahua**, para proceder a llevar la denuncia administrativa o penal. Afortunadamente por un caso más de suerte que de proceso, las observaciones quedaron firmes por parte del **Congreso del Estado de Chihuahua** y el proceso después de 460 días pudo avanzar a la misma etapa en la que empezamos con la otra instancia investigadora.

El Comité Ciudadano Anticorrupción, denunció un presunto caso de corrupción y lleva más de: **600 DÍAS SIN RESPUESTA**

Hasta la fecha en que se realiza este escrito, a casi 600 días de enterar a ambas instancias, no se ha logrado terminar con un cierre del proceso de investigación. Por el tiempo en que ocurrió el posible acto de corrupción la ley para perseguir el mismo es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua.

Desafortunadamente, ni la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua ni la Ley General de Responsabilidades Administrativas dan un plazo estándar de investigación, dejando la cantidad de 7 años como plazo para investigar faltas graves y de 3 años para investigar faltas no graves en el caso de la primera ley; se consideran 3 años para el caso de la ley anterior (según sus tiempos de prescripción)¹⁴. Esta falta de claridad en un plazo de tiempo razonable de investigación deja en clara indefensión a quien denuncia y se viola el principio de debida diligencia pues, aunque queda claridad de que existen las capacidades institucionales para investigar en tiempos razonables, como lo demostró la etapa de auditoría que, en menos de 4 meses dio indicios claros de potenciales actos de corrupción, estas capacidades no se dejan atadas a tiempos estándares de término de la etapa de investigación entre todas las autoridades investigadoras del Sistema Estatal Anticorrupción.

Peor aún es que vemos que la obligación de informar a la persona denunciante no se cumple por parte de todas las autoridades investigadoras pues, como se observó en un caso específico por integrantes de esta Comisión Ejecutiva, solo una de las dos autoridades investigadoras a las que se acudió (**Auditoría Superior del Estado**) cumplió con esto. Si esto sucede con integrantes de una de las tres partes que integran el **Sistema Estatal Anticorrupción** ¿Qué le espera a una persona común?

El elemento con el que se cierra una investigación es, por un lado, el Acuerdo de Conclusión y Archivo del Expediente cuando no se encuentran elementos suficientes y, por otro, el de la elaboración de un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa cuando se encuentran elementos que presumen la existencia de una falta administrativa.¹⁵



Para ninguna de las dos vías, ni penal ni administrativa, se sabe el tiempo que dura en investigarse un caso.



A casi 600 días de que integrantes de esta Comisión Ejecutiva presentamos un caso de presuntos actos de corrupción a dos instancias investigadoras, no hemos recibido copia ni de un Acuerdo de Conclusión, ni de un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa. Considerando que, los plazos de prescripción de las faltas administrativas bajo la ley anterior son de 3 años, plazos de casi 600 días para poder cerrar la etapa de investigación, que es anterior al arranque formal del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad, diluye cualquier esfuerzo de disuasión real que prevenga a las autoridades de continuar realizando actos de corrupción.

Para ninguna de las dos vías, ni penal ni administrativa, se sabe el tiempo que dura en investigarse un caso. Si una persona denuncia, no se sabe cuándo le darían respuesta.

Esto va en contra incluso de la misma planeación que antes como la **Secretaría de la Función Pública** realizan pues, en el Programa Especial de Buen Gobierno 2017-2021 elaborado por este ente pone como una estrategia a mediano plazo el definir tiempos estandarizados para la investigación de actos de corrupción además de obligarse a hacer pública la respuesta.¹⁶

Este mismo caso de falta de certidumbre en los procesos de investigación se ve replicado en la mayoría de las autoridades investigadoras. Un claro ejemplo son **los municipios del Estado de Chihuahua**, aquí el primer problema es que en la gran mayoría de ellos no se cuenta con un marco normativo actualizado que permita llevar los procesos de investigación. Solo dos municipios, de una muestra que realizó la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción¹⁷, tienen indicios de contar con una normativa actualizada a la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas. Dicho eso, al realizar una revisión de las normativas en cuestión, solo pudimos confirmar la existencia pública de uno de los municipios, en este caso el **Municipio de Chihuahua** y, al revisar el cumplimiento con la Ley General de Responsabilidades Administrativas se observa que no cumple en partes claves como la del Acceso al Servicio Público que marca el artículo 20 de la misma ley.¹⁸ Esto es relevante pues aquí se marcan los mínimos necesarios para asegurar independencia en el trabajo del ente público.

esta coordinación se pierde por completo cuando hablamos de casos relacionados con la administración actual

En esta misma muestra detectamos casos que marcan riesgos importantes en los Sistemas de Investigación y nuevamente son imputables al **Municipio de Chihuahua** pues, al contestar el instrumento de diagnóstico enviado, la persona titular de la autoridad investigadora marcó que las investigaciones sobre faltas administrativas graves no le corresponden, lo cual va en contra de lo que mandata la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹⁹ Esta mala práctica nos muestra que falta asegurar que las operadoras de las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras comprendan el alcance al que les sujeta la ley.

Hemos también observado, derivado de instrumentos desarrollados a pedido del Comité Coordinador²⁰, un desempeño diferenciado entre los casos de presunta corrupción en materia administrativa de esta administración con relación a los de la administración anterior. Quizás el caso más claro es el de la **Secretaría de la Función Pública** pues, hay un avance claro en las investigaciones de la administración anterior que se conocen públicamente como Operación Justicia para Chihuahua, en donde se observa una estrecha coordinación entre la autoridad administrativa (**Secretaría de la Función Pública**), penal (**Fiscalía General del Estado**) y fiscal (**Secretaría de Hacienda**)²¹, esta coordinación se pierde por completo cuando hablamos de casos relacionados con la administración actual.

La forma de comprobarlo es sencilla, basta con ver el avance de las investigaciones. En el caso de posibles actos de corrupción de la administración anterior, la parte administrativa además ayuda a ingresar las denuncias penales a la parte penal y ha logrado llegar a sanciones económicas vía la generación de créditos fiscales.²² En el caso de la posible corrupción actual, de 211 potenciales investigaciones, no hay una sola que haya sido cerrada con un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa o en su caso de Archivo de Conclusión y Archivo del Expediente.²³ En el caso de la posible corrupción actual tampoco se ve el grado de colaboración estrecha que se observa en la Operación Justicia para Chihuahua entre la parte administrativa, penal y fiscal.

En relación con la coordinación entre la **Auditoría Superior del Estado** y la **Secretaría de la Función Pública**, durante el año 2019, se evidencia que derivado de la revisión a la Cuenta Pública de los años 2016 y 2017 se presentaron por parte de la **Auditoría Superior del Estado**, un total de 125 denuncias administrativas a la **Secretaría de la Función Pública** en cumplimiento al artículo 42, fracción II, de la anterior Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua. Estos datos no se ven reflejados dentro de los resultados que arroja la **Secretaría de la Función Pública** en sus informes trimestrales, en particular, dentro del indicador “Número de Investigaciones iniciadas bajo la aplicabilidad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua” pues el número que reportan en total para el año 2019 es de 76 investigaciones²⁴, número menor al referido por la **Auditoría Superior del Estado**.

Sabemos que hay muchas más áreas de mejora que debe realizar el **Sistema Estatal Anticorrupción** como en los sistemas de substanciación y de resolución, pero estimamos como prioridad resolver la detección e investigación, si queremos realizar cambios de fondo en el mismo.

**estimamos como prioridad resolver la
detección e investigación
si queremos realizar cambios de fondo.**

RECOMENDACIONES PÚBLICAS

Derivado de los resultados advertidos en el Informe Anual y de las evaluaciones realizadas para su integración, y con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional, la Comisión Ejecutiva genera las propuestas de recomendaciones públicas para que, previa aprobación, sean emitidas por el Comité Coordinador a los entes públicos, y que están enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual en mención, lo anterior con fundamento en los artículos 9, fracciones IX y X; 31, fracción VII; 49 y 50 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua.

En virtud de lo anterior, se envían a aprobación las Recomendaciones Públicas:

1. A LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

- 1.1 Se recomienda analizar y diseñar la *Propuesta de Política Integral en materia de quejas, denuncias y el seguimiento de las mismas*, para su implementación en todos los entes públicos del Estado de Chihuahua.

2. AL INSTITUTO CHIHUAHUENSE PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- 2.1 Se recomienda implemente nuevas Obligaciones de Transparencia en materia de Adquisiciones y Obra Pública, según corresponda a cada Ley; lo anterior en apego al artículo 77, fracción XLVIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua:

- Catálogos de Conceptos de cada oferente.
- Planes Ejecutivos de cada oferente.
- Anexos Técnicos de cada oferente.
- Anexos Económicos de cada oferente.
- Los demás documentos, en versión pública, que forman parte de las propuestas realizadas por oferentes.
- Estudio de Mercado por parte del Sujeto Obligado.
- Bases de la Licitación por parte del Sujeto Obligado.

- 2.2 Se recomienda que, durante los procesos de verificación, sea revisada la calidad de la información publicada por los Sujetos Obligados, en los portales de transparencia, con relación a las referidas en el artículo 77 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, con especial énfasis en las fracciones:

I. El marco normativo aplicable al Sujeto Obligado, en el que deberán incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros.

XVIII. El listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición.

XXIV. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada Sujeto Obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.

XXXVI. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio.

XXXIX. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los Sujetos Obligados.

- 2.3 Se recomienda brindar un informe en el que explique las razones por las que, en las resoluciones de los Recursos de Revisión de 2019, solo se resolvieron 6 de cada 10 a favor de las personas, lo anterior en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a partir de la aceptación de esta recomendación.
- 2.4 Se recomienda que brinde un informe donde se enlisten los motivos y fundamentos por los que se desecharon las denuncias por infracciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua en 2019, lo anterior en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a partir de la aceptación de esta recomendación.

3. A LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 3.1 Se recomienda que brinde un informe sobre las investigaciones iniciadas durante el 2019, y se aclare la razón de la discrepancia entre las denuncias que reporta la Auditoría Superior del Estado como enviadas a la Secretaría derivado de la revisión a la cuenta pública de los años 2016 y 2017, y las que reporta la Secretaría como iniciadas bajo la aplicabilidad la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua durante el año 2019, lo anterior en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a partir de la aceptación de esta recomendación.
- 3.2 Se recomienda brindar un informe sobre el estado que guarda la denuncia interpuesta por el Comité Estatal de Participación Ciudadana, con fecha 17 de septiembre de 2018, con relación a posibles faltas administrativas o hechos de corrupción dentro de la Coordinación de Comunicación Social de Gobierno del Estado de Chihuahua. Lo anterior en un plazo no mayor a 30 días hábiles a partir de la aceptación de la presente recomendación.
- 3.3 Se recomienda que se tomen las medidas necesarias y emita un plan de implementación para nombrar a la brevedad a las personas Titulares de los Órganos Internos de Control del Poder Ejecutivo del Estado.

4. A LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

- 4.1 Se le recomienda emita un informe donde se funde y motive la razón por la que se aprobó o desechó cada observación, así como cada resultado de los Informes Técnicos de Resultados de la Cuenta Pública 2018 de los distintos entes auditados por la Auditoría Superior del Estado al ser dictaminados por esta Comisión, lo anterior en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a partir de la aceptación de esta recomendación.

5. A LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN Y LA SECRETARÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL

- 5.1 Se le recomienda a la Secretaría la implementación de capacitaciones para los municipios del Estado de Chihuahua con la finalidad de asegurar el cumplimiento normativo en los temas relacionados al combate a la corrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esto fundado bajo la atribución conferida en el artículo 35 Bis fracción X, de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Para lograr lo anterior, el diseño de las capacitaciones será definido en lineamientos establecidos por la Comisión Ejecutiva quien definirá además la metodología para dar seguimiento a la implementación de las capacitaciones, esto fundado en las atribuciones dadas en el artículo 31 fracciones I y II de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua.

6. AL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

- 6.1 Se le recomienda realizar los cambios normativos necesarios para asegurar que el personal adscrito al Órgano Interno de Control se apegue a todas las obligaciones a las que se encuentra sujeto, en virtud de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, especialmente en la investigación y substanciación de las faltas administrativas graves, lo anterior en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a partir de la aceptación de esta recomendación.
- 6.2 Se recomienda sean derogados los acuerdos 001/TOCI/2017 y análogos relacionados al Órgano Interno de Control, así como sean tomadas las medidas necesarias para evitar actos similares, mediante los cuales fueron reservados, de manera sistemática, expedientes de investigación, actas de entrega-recepción y auditorías, toda vez que fueron reservadas de manera ilegal al no encontrarse en apego a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, lo anterior en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a partir de la aceptación de esta recomendación.

7. A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO

- 7.1 Se recomienda realizar las diligencias necesarias para que no sean depositadas en una misma persona las titularidades abajo listadas:

- Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Esto por representar un potencial riesgo en el manejo de los recursos públicos, lo anterior en un plazo no mayor a 45 días hábiles, a partir de la aceptación de esta recomendación.

- 7.2 Se recomienda que sean adecuados sus marcos normativos para incluir en los mismos la figura de Órgano Interno de Control, en estricto apego a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluyendo el mecanismo para su designación, lo anterior en un plazo no mayor 6 meses a partir de la aceptación de la recomendación.

8. A LOS MUNICIPIOS, A LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS, AL H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ Y A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA

- 8.1** Se recomienda la realización de un análisis y adecuación de su marco normativo interno para apegarse a lo mandatado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo anterior en un plazo no mayor a 6 meses, a partir de la aceptación de esta recomendación.

9. AL H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

- 9.1** Se recomienda la realización de un análisis y adecuación de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chihuahua y de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, para incluir en las mismas, la figura de Órgano Interno de Control, en estricto apego a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluyendo el mecanismo de designación, lo anterior en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la aceptación de la recomendación.
- 9.2** Se recomienda iniciar, a la brevedad posible, el procedimiento para la designación de las personas titulares los Órganos Internos de Control de los organismos públicos autónomos, así como la terna de aspirantes a ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal Electoral, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 151 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 Zepeda Lecuona, G. R., & Jiménez Rodríguez, P. G. (2019). *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019*. Impunidad Cero.
- 2 Ibid
- 3 Roldán Sánchez, N., Castillo Moya, M., & Ureste Cava, M. (2018) *La Estafa Maestra. Graduados en Desaparecer el Dinero Público*. Temas de Hoy.
- 4 Entrevistas propias de la Comisión Ejecutiva con distintas Sindicaturas del Estado de Chihuahua.
- 5 Ibid
- 6 Comité de Información del Municipio de Chihuahua (2017) *Acuerdo 001/TOCI/2017 que dispone la Clasificación de Información Reservada la relativa a las Resoluciones y Laudos*.
- 7 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015) *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- 8 Comité de Transparencia del Municipio de Chihuahua (2018) *Acuerdo del Comité de Transparencia No. CT-AR/016/2018*.
- 9 Informe Anual Comité Coordinador del SEA 2019 (pg 38-39):
<http://comision.anticorrupcion.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe-Completo-CC-2019-Version-Aprobada.pdf>
- 10 Reivindicando lo Público desde lo Local (2019) *Rally Sabueso*.
<https://www.facebook.com/SindicaturaChihuahua/videos/497866507467461/>
- 11 Plan Estratégico de Juárez, A.C., (2019) *Manual de gestión y vigilancia de obra pública*. Ciudad Juárez, México: Plan Estratégico de Juárez, A.C.
- 12 Informe Anual Comité Coordinador del SEA 2019 (pg 38-39):
<http://comision.anticorrupcion.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe-Completo-CC-2019-Version-Aprobada.pdf>
- 13 Ibid
- 14 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019) *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf
- 15 Ibid
- 16 Secretaría de la Función Pública del Estado de Chihuahua (2017) *Programa Especial de Buen Gobierno (2017-2021)*.
<http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/tfiscal/indtfiscprogsec17/anexo080-2017buengobierno.pdf>
- 17 Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2019) *Instrumento de Diagnóstico de Entes Públicos*.
- 18 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019) *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf
- 19 Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2019) *Instrumento de Diagnóstico de Entes Públicos*.
- 20 Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2019) *Tablero de Indicadores Clave del Sistema Estatal Anticorrupción*.
- 21 Canal 28 XHABC-CHIHUAHUA (2019) Presentación del Fondo de reparación Justicia para Chihuahua. <https://www.youtube.com/watch?v=M1ldiJFZCFc>
- 22 Ibid
- 23 Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2019) *Tablero de Indicadores Clave del Sistema Estatal Anticorrupción*.
- 24 Ibid