

**Opinión Técnica dirigida a la Contraloría del Estado de Jalisco para el fortalecimiento y la evaluación de los Órganos Internos de Control del Poder Ejecutivo de Jalisco.**



**Comité de  
Participación Social**

JALISCO

**Agosto 2019  
Comité de Participación Social  
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco**

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b><u>1.- INTRODUCCIÓN</u></b>	<b>3</b>
<b><u>2.- OPINIÓN TÉCNICA PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA EVALUACIÓN A OIC DEL PODER EJECUTIVO DE JALISCO</u></b>	<b>4</b>
<b>2.1.- ELEMENTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA (ESM)</b>	<b>5</b>
<b>2.2.- CUMPLIMIENTO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (CFI)</b>	<b>7</b>
<b>2.3.- CUADRO: RESUMEN OPINIÓN TÉCNICA</b>	<b>10</b>

## 1.- Introducción

El año 2014 marcó un precedente importante en la vida pública de México. Con la reforma del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, se inició un camino hacia la construcción de un andamiaje jurídico e institucional que a la postre, sentaría las bases de los alcances del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales.

En particular, vale la pena destacar dos hitos. El primero a nivel federal que tiene que ver con reforma constitucional federal del artículo 109 en su fracción III, la cual hace referencia a los Órganos Internos de Control (OIC); señalando que, dentro de sus ámbitos de sus competencias, tendrán las atribuciones de prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran representar responsabilidades administrativas, así como, revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. Dicha disposición permearía a nivel estatal en el año 2017, con las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Jalisco, en materia de control de la corrupción.

El segundo hito, nos remite a la Recomendación del Comité Coordinador del estado de Jalisco hecha el 05 de junio del 2018. En ella se señala la relevancia de fortalecer a las Órganos Internos de Control, de manera tanto estructural como funcional.

En ese sentido y, atendiendo a la solicitud hecha por la Contralora del Estado de Jalisco con relación a la emisión de una opinión técnica para el fortalecimiento y la evaluación de los OIC del Poder Ejecutivo, el Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, en colaboración con expertos en la materia, presenta los aspectos susceptibles de mejora de los instrumentos diseñados para la evaluación de los OIC, así como, la opinión técnica para el cumplimiento y fortalecimiento de la normativa vigente.

Esto reconociendo de antemano la disposición e interés de la Contraloría del Estado de Jalisco, de mantener abiertos los canales de comunicación y confianza con el CPS. Así mismo, valorando el trabajo hecho hasta el momento por la Contraloría, para la consolidación de los OIC del Poder Ejecutivo de Jalisco.

## 2.- Opinión técnica para el fortalecimiento y la evaluación a OIC del Poder Ejecutivo de Jalisco

Con el objetivo de emitir la opinión técnica sobre el fortalecimiento de la evaluación de OIC, los miembros del CPS; el Dr. Freddy Mariñez, la Dra. Lucía Almaráz y la Dra. Nancy García, llevaron a cabo dos sesiones de trabajo: el día 17 y el día 24 de julio. Ambas sesiones de trabajo tuvieron como sede el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, contando con la presencia de perfiles técnicos expertos en los temas auditorías, fiscalización y rendición de cuentas. Entre los invitados estuvieron: Salvador Rolón Romero de la Contraloría Ciudadana del Municipio de Guadalajara e Israel García Iñiguez de la Secretaría de Hacienda Pública del Gobierno del Estado. De manera general, en ambas reuniones se profundizó sobre las diferentes prácticas, normativas y áreas de oportunidad que existen hoy en día y que configuran la realidad en la que operan los OIC. De manera particular, durante la primera reunión de trabajo, se revisaron los instrumentos que en su conjunto forman parte de la evaluación que se hace a los OIC, entre los que se encuentran:

- a) Libro Electrónico de Gobierno.
- b) Formato Plan Anual de Auditoria.
- c) Formato Programa Anual de Trabajo de OIC.
- d) Reporte de Auditorias.

Durante la segunda reunión, se hizo una revisión de los *“Lineamientos Generales de la Actuación y Desempeño de los OIC de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública y su Coordinación con la Contraloría del estado de Jalisco”*.

Las conclusiones de ambas reuniones de trabajo tuvieron como resultado una serie de observaciones que derivan en dos tipos de recomendaciones: la primera relacionada con elementos susceptibles de mejora (ESM) y la segunda sobre aspectos a considerar para el cumplimiento o fortalecimiento institucional (CFI). A continuación, se presentan las conclusiones a las que se llegaron. Para efectos de la sistematización de las conclusiones, se han identificado cada una de estas con un código, el cual se construye por las iniciales

del tipo de recomendación y la secuencia numérica según corresponda<sup>1</sup>. De manera adicional, vale la pena señalar que cada tipo de recomendación se asocia ya sea con: 1) herramientas de política para hacer más eficiente y/o eficaz la acción pública o 2) aspectos normativos. Esto con el objetivo de establecer líneas de acción sugeridas a seguir en un periodo de tiempo determinado. Esto para cumplir con el objetivo de fortalecer los instrumentos de evaluación de los OIC del Poder Ejecutivo de Jalisco.

### 2.1.- Elementos susceptibles de mejora (ESM)

Dentro de los elementos identificados como susceptibles a mejora, se encuentran principalmente los relativos a los instrumentos de evaluación de los OIC. Una vez hecha la revisión de cada uno de éstos instrumentos fue posible vislumbrar que existe un instrumento nodal (Formato Programa Anual de Trabajo OIC) y varios instrumentos complementarios. Dicho de otra manera, con base a la información capturada en el instrumento nodal, se nutren los instrumentos complementarios, y en su conjunto, se desprende un informe detallado de la situación que guarda cada OIC. Al considerar esto, las recomendaciones son las siguientes:

Para empezar, se revisó en particular la pestaña del archivo Excel denominada “formato”. Se observó que la tabla tiene una lógica de matriz de indicadores de desempeño. Sin embargo, varios elementos deben revisarse para que el instrumento esté adecuado a los alcances del mismo.

Dentro del formato es posible observar la nomenclatura “área responsable” la cual no es consistente con la información que se solicita capturar, en ocasiones se solicita el “titular” y en otras ocasiones se pide “área”. Para atender dicha inconsistencia, se recomienda valorar la posibilidad de acotarlo únicamente al área.

Con relación a la “descripción del indicador”, se debe señalar que un indicador no es número absoluto, motivo por el cual, se recomienda revisar dicha nomenclatura, dado la información que se solicita es simplemente un dato. La recomendación sería sustituir el nombre de la columna por "valor reportado" o simplemente "valor". También es

---

<sup>1</sup> Un ejemplo del código asociado sería: tipo de recomendación (ESM o CFI) y número de recomendación (01, 02, etc.). De tal suerte que la construcción del código quedaría ESM01..., CFI01..., según corresponda. Esto se con el objetivo sistematizar y tener forma de darles seguimiento de manera ágil.

importante señalar que se debe evitar el uso de verbos o sustantivos que no puedan medirse. Por ejemplo, "avance", no es medible, a menos que sea un valor dictómico (Sí/No), pero su capacidad explicativa es mínima. En ese sentido, se propone que puedan abrirse todas aquellas categorías que se consideren necesarias para reportar actividades y procesos<sup>2</sup>, esto considerando que dicha información será siempre a nivel de valores.

De igual manera, se debe revisar la información solicitada en "unidad de medida" toda vez que las unidades de medidas siempre son numéricas (números totales, proporciones, razones, pesos, kilos, centímetros, etc.). Motivo por el cual, todo ese apartado debe revisarse a profundidad, esto para determinar de manera precisa las unidades de medidas. Así mismo, el apartado de "proyección anual" debe presentar un valor numérico y no cualitativo.

Dicho lo anterior, las recomendaciones específicas consideran dos herramientas de política provenientes fundamentalmente del cuerpo de conocimiento de la gerencia pública. Con el objetivo que la evaluación tenga la suficiente capacidad explicativa y genere conocimiento organizacional se recomienda tener dos instrumentos de medición:

- 1) *ESM01- Tablero de control*: su temporalidad de uso sería para los reportes bimestrales y estaría compuesto por las pestañas 3 a la 5<sup>3</sup> del Formato Programa Anual de Trabajo OIC. De manera adicional, se recomienda abrir apartados adicionales que aporten información con relación a: motivo de las observaciones, monto de las observaciones, tamaño de la muestra de cada auditoría y porcentaje de la muestra que representa del universo a revisar. Así mismo, se sugiere como buena práctica establecer aquellos rubros que por la naturaleza de la dependencia o entidad sean de mayor relevancia (Ejemplo: Legal, de desempeño, financiero, administrativo, patrimonial, etc.).
- 2) *ESM02- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*: su uso sería pensado para los reportes anuales el cual puede recuperar mucha de la información solicitada en la pestaña "formato". Sin embargo, se sugiere construir en colaboración con expertos en

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, se puede abrir un nuevo tabulador de procesos que considere investigaciones turnadas a sustanciación y/o archivadas, entre otras.

<sup>3</sup> Pestaña 3: Titular OIC, Pestaña 4: A. Investigación, Pestaña 5: A. Responsabilidades, Pestaña 6: A. Auditoría y Pestaña 7: Declaraciones.

temas de planeación y evaluación para definir indicadores (nombre, cálculo, relevancia, atributos, etc.).

Ambos instrumentos son complementarios entre sí y son útiles para construir un instrumento de evaluación integral de carácter incremental. En donde se establezcan los rumbos de mayor relevancia para la evaluación de los OIC y, con esto se determinen porcentajes y/o ponderaciones correspondientes. Esto con el objetivo de ir adaptando el instrumento a lo largo del tiempo y según la consolidación que muestren los OIC. Se considera que tanto, el tablero de control como la MIR, pueden llevarse a cabo en el corto plazo, pensando en poder tener dichos instrumentos validados para ser implementados a partir del año 2020. Con esto, se estaría avanzando hacia una evaluación más comprensiva y explicativa de las auditorías hechas a los OIC, además se tendrían los elementos suficientes para dar seguimiento a las auditorías y conocer su impacto.

## 2.2.- Cumplimiento y fortalecimiento institucional (CFI)

Con la intención a contribuir de manera sustantiva al mejor desempeño de los OIC del Poder Ejecutivo, durante las reuniones de trabajo efectuadas se pusieron sobre la mesa aspectos operativos que se dan de manera cotidiana. Esto tuvo como resultado una profunda reflexión sobre la relevancia de estas instancias en la vida de las organizaciones públicas, pero también sobre los grandes retos que enfrentan para consolidarse. Por tal razón, el presente apartado presenta aspectos que fueron identificados con gran potencial como áreas de oportunidad ya sea para el cumplimiento cabal de sus funciones o para su fortalecimiento institucional, las cuales pueden ser abordadas desde herramientas de política pública como por procesos relacionados en materia normativa. En el primer caso, se esperaría pudieran tomarse acciones a corto plazo mientras que, en el segundo caso, vale la pena resaltar que los aspectos normativos considerados, no son de gran calado, por lo que podrían ser adoptados a mediano plazo.

*CFI01- Mecanismos de atención y seguimiento a denuncias:* se recomienda contar con una estrategia integral la cuál este plasmada en el plan institucional de cada OIC y cuente con varios instrumentos: 1) catálogo de medios físicos y digitales para la recepción de denuncias 2) protocolo para la confidencialidad y tratamiento de datos personales 3) manual para la atención y seguimiento de denuncias. El uso de dichos instrumentos deberá considerar las

mejores prácticas a nivel internacional de gobiernos subnacionales o locales, esto con el objetivo de generar memoria institucional sobre los procesos, dinámicas y prácticas de los OIC y con esto, detonar un cambio organizacional que consolide nuevas rutinas. De igual manera, es recomendable se cuente con una estrategia de comunicación para que dichas prácticas sean comunicadas de manera eficaz con la sociedad en general y se tenga un mayor impacto tanto al interior como al exterior.

*CFI02- Bitácora de actualización de registros:* se hace particular énfasis en el Registro de Servidores Públicos que participan en Contrataciones Públicas y el Registro de Servidores Públicos Sancionados, toda vez que actualmente dichos registros no son actualizados de manera oportuna. Por lo anterior, se recomienda establecer una bitácora de actualización de carácter público para dar a conocer las fechas específicas de actualización e información que es actualizada. Esto con el objetivo de registrar la trayectoria informática de los registros y, eventualmente, alimentar otras plataformas a nivel local o nacional.

*CFI03- Fortalecimiento estructura OIC:* vale la pena señalar que la Contraloría del Estado de Jalisco ha sido muy receptiva en las propuestas emanadas de las diferentes mesas de trabajo relacionadas al fortalecimiento de los OIC. Por tal motivo, se cree conveniente recuperar algunas de las propuestas que han sido frecuentemente puestas sobre la mesa. Una de ellas, la necesidad de contar con la estructura y el personal mínimo esto es, la Autoridad Investigadora separada de su Autoridad Substanciadora y Resolutora, a efecto de llevar a cabo sus procedimientos de responsabilidad administrativa. La segunda de ellas tiene que ver con la necesidad de establecer como prioridad la emisión del Código de Conducta Interno y caminar hacia el establecimiento de la Unidad Especializada en Ética. Ambas recomendaciones irán en función de las capacidades institucionales de cada OIC, pero es deseable que sean aspectos prioritarios considerados en los ejercicios de planeación anuales.

*CFI04- Plan de auditorías archivísticas:* con las nuevas disposiciones de la Ley General de Archivos, con vigencia desde el 15 de junio del presente año (2019), se considera indispensable empezar a diseñar un plan de auditorías archivísticas en tanto se establece la legislación a nivel estatal. Dicho plan, se recomienda contemple aspectos estructurales-



operativos, presupuestales, programáticos y de evaluación (para ser incorporados en un futuro a los instrumentos propuestos en la sección anterior). Esto con el objetivo de trabajar de manera anticipada en aspectos generales a ser atendidos en dichas auditorías y de manera proactiva para la construcción de una batería más robusta para el monitoreo y evaluación de los OIC.

*CFI05- Enmienda a lineamientos:* después de hacer una revisión de los “Lineamientos Generales de la Actuación y Desempeño de los OIC de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública y su Coordinación con la Contraloría del estado de Jalisco”, se identificaron algunas áreas de oportunidad para mejorarlos y sean más precisos, a continuación, se presentan dichas áreas de oportunidad:

Dice	Se recomienda diga	Observación
Art 4. (...) (...) XV. Presentar denuncias por los hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, o en su caso, ante la instancia local competente.	Art 4. (...) (...) XV. Presentar <b>y dar seguimiento</b> denuncias por los hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, o en su caso, ante la instancia local competente.	Es importante dar seguimiento a las denuncias para conocer el proceso y resultados de manera oportuna.
Art. 5 (...) (...) XIX. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, en los términos establecidos por el sistema nacional y estatal.	Art. 5 (...) (...) XIX. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas <b>y de presuntos hechos de corrupción</b> , en los términos establecidos por el sistema nacional y estatal.	Se recomienda adicionar presuntos hechos de corrupción para entrar en la lógica institucional de los sistemas anticorrupción.
Art. 5 (...) (...) XIX. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, en los términos establecidos por el sistema nacional y estatal.	Art. 5 (...) (...) XIX. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas <b>y de presuntos hechos de corrupción</b> , en los términos	Se recomienda adicionar presuntos hechos de corrupción para entrar en la lógica institucional de los sistemas anticorrupción.

	establecidos por el sistema nacional y estatal.	
Art. 12 (...) (...) c) Los titulares de las Áreas de Investigación: (...) XII.- Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del servicio profesional de carrera y sustanciar su desahogo, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.	Art. 12 (...) (...) c) Los titulares de las Áreas de Investigación: (...) XII.- Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del <u>servicio profesional de carrera</u> y sustanciar su desahogo, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.	Se considera que el servicio profesional de carrera no está suficientemente consolidado a nivel estatal. Por lo que sería conveniente (re)abrir el debate público al respecto y con esto sustentar con más elementos esta fracción.

### 2.3.- Cuadro: resumen opinión técnica

<b>Código</b>	<b>Tipo de línea de acción</b>	<b>Tiempo a implementar</b>	<b>Comentario adicional</b>
ESM01	Herramienta de política	Corto plazo (6 a 8 meses)	Se sugiere contemplar la posibilidad de abrir un curso de capacitación sobre diseño e implementación de tableros de control en la gestión pública
ESM02	Herramienta de política	Corto plazo (6 a 8 meses)	Se recomienda trabajar de manera colaborativa con instancias académicas y de planeación.
CFI01	Herramienta de política	Corto plazo (6 a 8 meses)	Se recomienda tener documentos de trabajo de cada producto señalado para ser distribuidos entre expertos para retroalimentación.
CFI02	Herramienta de política	Corto plazo (6 a 8 meses)	La bitácora se considera una buena práctica en la gestión pública y es sencillo poner en marcha dicha acción.
CFI03	Fortalecimiento institucional	Largo plazo (18 a 24 meses)	Se recomienda hacer los esfuerzos institucionales necesarios para avanzar hacia OIC que cuenten con una estructura sólida y con las capacidades institucionales necesarias para su adecuado funcionamiento.
CFI04	Herramienta de política	Mediano plazo (12 a 18 meses)	Es importante empezar a considerar las implicaciones que trae consigo la puesta de la Ley General de Archivos y en particular las auditorías archivísticas.
CFI05	Aspectos normativos	Corto plazo (6 a 8 meses)	Al ser lineamientos las enmiendas señaladas pueden ser adoptadas rápidamente.