

1 En cuanto al procedimiento de contratación pública.

1.1. Describa a detalle que observa en el caso (la teoría del caso) y las presuntas irregularidades que advierta dentro del procedimiento de contratación.

1.2. ¿Cuáles son las reglas de contacto u otras que debió guardar la persona servidor público del Congreso con relación a los licitantes, señale el fundamento?

1.3. ¿La adquisición se ajustó al presupuesto autorizado?

1.1 teoría del caso

El planteamiento del caso establece la sospecha de un **incumplimiento a la contraprestación por el servicio de limpieza y cambio de cristales**, además de una contravención a lo dispuesto por la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios respecto a la **imposibilidad de presentar propuestas y cotizaciones** por parte de la empresa “Servicios Integrales de Limpieza y Cristales El Patito”, S.A. de C.V.

Lo anterior, toda vez que el artículo 52 de la Ley de compras referida, establece que dicha empresa se encuentra imposibilitada **al actualizarse el supuesto establecido en la fracción I que establece que, el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios**, siendo ex representante de ventas y su hermana presumiblemente formaría parte de la sociedad de la empresa (aun cuando ésta haya actualizado su denominación).

Por otra parte, también **se advierten posibles responsabilidades administrativas graves**, de comprobarse que el presidente de la mesa directiva haya avalado la adjudicación con su firma, toda vez que ésta no consiste en una de las atribuciones a su cargo conferidas y determinadas en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, posiblemente encuadrando en el supuesto de **Abuso de funciones**.

De igual manera, se advierte **posibles responsabilidades administrativas graves, siendo éstas cohecho y actuación bajo conflicto de intereses cometidas por el titular de la Coordinación de Administración y finanzas, en su carácter de titular de la Unidad Centralizada de Compras del Congreso**, por así designarle el artículo 81 fracción XI del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. La primera falta grave, en razón de la obtención de beneficios no comprendidos en su remuneración como servidor público de comprobarse la exigencia del 10% del total de la contraprestación establecida en el contrato. La segunda falta grave por realizar actos arbitrarios, para generar un beneficio para sí mismo.

Ahora bien, toda vez que en el caso se plantea que **en el acto de entrega-recepción** se informó acerca de las convocatorias acerca de las sesiones del Comité de Adquisiciones del Congreso, entre las que está la de una licitación para limpieza y cambio de ventanas y no se proporciona dato de haber establecido una investigación o auditoría respectiva, se enviará dentro de los **30 días hábiles una solicitud de aclaración al titular del Órgano Interno de Control Saliente para que aclare si realizó actuación alguna**, y de ser procedente, iniciar una línea de investigación por el incumplimiento a las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas (artículos 8 del Reglamento de Entrega – Recepción del Poder Legislativa y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

Bajo el mismo supuesto normativo de incumplimiento a las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, **se comprobará la no inscripción de “Servicios Integrales de Limpieza y Cristales El Patito, S.A. de C.V. en el Registro Estatal Único de Proveedores y Contratistas**, establecido en el artículo 17 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, toda vez que al cierre de las actividades de auditoría, las observaciones correctivas y preventivas tendrán como consecuencia la calificación en detrimento de este proveedor.

Por lo tanto, en uso de la facultad otorgada al Contralor del Congreso contenida en el artículo 126 numeral 1, fracción X del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, sería emitido un Acuerdo de Coordinación dirigido a las Jefaturas de Investigación; de Auditoría y de Declaraciones, para que en el ámbito de sus respectivas atribuciones realicen lo siguiente:

- a) Una auditoría en materia de compras, que identifique la participación del Comité de Adquisiciones, así como el desahogo del proceso de licitación y estar en posibilidades de determinar la aplicación de penas convencionales los contratos suscritos y rescisión de contratos suscritos, en los términos del artículo 53 (85 y 88 si hay incumplimiento) por contravenir lo dispuesto por la referida Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

De los hallazgos se dará vista al área de investigación para que sea integrado al expediente de investigación, en caso de estimarlo procedente.

- b) Se inicie la investigación por la presunta comisión de faltas administrativas graves considerando una actuación bajo conflicto de intereses, cohecho y en el caso del proveedor, de su representante por participación ilícita en procedimientos administrativos, haciendo el señalamiento que al tratarse de faltas graves, la prescripción será de **7 años contados a partir de que se hubieran cometido las faltas.**
- c) Se realice la verificación de la evolución patrimonial y deberá gestionar la certificación del histórico de Declaraciones de Situación Patrimonial de intereses y constancias de presentación de declaraciones fiscales, de manera expedita para la integración en el expediente de investigación.

Los resultados de la auditoría podrán establecer acciones correctivas en materia de adquisiciones, para evitar un posible daño al patrimonio del Congreso del Estado, a su vez, propondrán las acciones que prevengan irregularidades y serán integradas en los planes

anuales de trabajo tanto en materia de auditorías, como en el comité de control interno para mantener actualizado el diagnóstico de ambiente de control.

Por otra parte, coadyuvará al área de investigación de presuntas irregularidades pues documenta las circunstancias de modo y tiempo en que fueron cometidas las irregularidades.

El área de Declaraciones apoyará en la individualización de la responsabilidad, que debe comprobar y relacionar con los hechos controvertidos en su informe de presunta responsabilidad a cargo del área de investigación.

Por su parte, el área de investigación realizará las gestiones necesarias para comprobar la existencia de la falta administrativa, la intervención de las personas presuntas responsables y su encuadramiento con los supuestos normativos de **actuación bajo conflicto de intereses, cohecho y participación ilícita en procedimientos administrativos**, agregando a su vez las pruebas documentales públicas que tienen como valor probatorio pleno a la luz de los artículos 158 y 159 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Con el cumplimiento de estas condiciones se brinda una seguridad razonable de que al concluir la audiencia inicial, desahogada por la autoridad substanciadora y la remisión posterior (3 días hábiles, conforme 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas) al Tribunal de Justicia Administrativa, verificará y dará trámite a la faltas graves señaladas, establecidas en los respectivos Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa por su debida integración como faltas graves.

1.2 Reglas de Contacto

En lo tocante a las reglas de contacto, si bien la contraloría del Congreso no ha emitido el protocolo correspondiente, si se encuentran las obligaciones de **hacer y no hacer**

específicas para las personas servidoras públicas que, con motivo de su empleo, cargo o comisión a través de subordinados, participen en contrataciones públicas, compras, enajenaciones y contratación de servicios en el Código de Ética del Congreso del Estado de Jalisco.

En dicho ordenamiento, el artículo 15 incisos a), l), n), ñ) así como p) establecen que el ex servidor público **vulneró las reglas de integridad** al omitir manifestar a su superior los posibles conflictos de interés en que pueda incurrir por haber laborado como ejecutivo de ventas en la empresa “transparencia total. Limpieza y renovación” que posteriormente cambió su denominación a Servicios Integrales de Limpieza y Cristales El Patito, además de haberse reunido con proveedores fuera de los inmuebles oficiales, dar un trato preferencial para que se realice el otorgamiento de contratos, aun sabiendo que la propuesta técnica se encontraba por encima del promedio y la solicitud del 10% del total de la contraprestación establecida en el contrato.

1.3 ¿Presupuesto autorizado?

Por último, referente al presupuesto, se estima pertinente establecer que, conforme al artículo 111 numeral 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, **el Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios del Congreso del Estado debe aprobar la adquisición** cuando se cumplan los siguientes supuestos:

Sea acordado por la Comisión de Administración y Planeación Legislativa.	Se destine para la realización de las actividades legislativas, técnicas y administrativas del Congreso.	El monto exceda 500 veces del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. UMAS
---	---	--

Fuente: Elaboración Propia

Conversión 500 UMA´s a pesos: $89.62 \text{ por } 500 = \$44,850$, conforme el índice de referencia establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, mismo que puede ser consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

Para el caso planteado, **la compra excede el monto señalado**, por lo que deberá integrarse tanto al expediente de auditoría como el de investigación la orientación y resolución emitida por el Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios del Congreso del Estado y dar vista a la Jefatura de Investigación y remitir al expediente de investigación, **toda vez que se presume un posible abuso de funciones** de comprobarse que el presidente de la mesa directiva haya avalado la adjudicación con su firma, toda vez que ésta no consiste en una de las atribuciones a su cargo conferidas y determinadas en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

2. Respeto de la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

2.1. En la etapa de investigación, qué diligencias ordenaría para allegarse de información y pruebas necesarias tipo de información solicitaría al área de auditoría para soportar la presentación de un eventual Informe de Responsabilidad Administrativa (IPRA). ¿Qué características debe contener el IPRA en un caso como el descrito?

2.2. Describa cuáles pudieran ser las posibles faltas administrativas que advierte, si son graves o no graves y quién o quiénes pudieron haberlas cometido. ¿Advierte la comisión de algún delito?

2.3. De las posibles faltas administrativas que advirtió, ¿Cuáles serían las pruebas idóneas para acreditar tanto la existencia de la posible falta administrativa, así como para vincular al presunto responsable al procedimiento de responsabilidad administrativa?

2.1 Diligencias

La Jefatura de Declaraciones del Órgano Interno de Control del Congreso, previa petición de la Jefatura de Investigaciones, certificará las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses presentadas **por el Titular de la Unidad Centralizada de Compras, el titular del área requirente del servicio de limpieza y reemplazo de ventanas, así como el presidente de la mesa directiva**, siendo éstos, los servidores públicos sujetos a investigación.

Así mismo, remitirá para integración al expediente de investigación, una evaluación del contenido de las Declaraciones proporcionadas, considerando como mínimo los siguientes rubros:

A. La evolución de los ingresos manifiestos por concepto de sueldos, inversiones, aportaciones, negocios u otros y la comparación con los rubros de adeudos, adquisiciones así como participaciones, poderes de representación, intereses manifiestos.

- B. De igual manera verificará la coherencia de lo manifestado en el punto que antecede con lo declarado ante las autoridades tributarias, requiriendo de ser necesaria, una copia de las declaraciones anuales rendidas.

Esto permitirá verificar la debida relación entre el modo de vida manifestado por las personas referidas con sus ingresos y adeudos.

Informará además al área investigadora si los servidores públicos han manifestado tener poderes de representación, participación en sociedades o asociaciones y proporcionará los datos de registro para su solicitud ante el Registro Público de Comercio. Toda vez que, de no haberlo hecho cuando inició el proceso de licitación (desde la investigación de mercado para el área requirente y la presentación y apertura de proposiciones para el titular de la unidad centralizada de compras) se podría configurar un **ocultamiento de conflicto de interés**, pues se faltó a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, teniendo como fin ocultar dicha situación.

Además, en el transcurso de la investigación por presunta responsabilidad administrativa, deberá incluirse un análisis de elementos que brinden la seguridad jurídica fehaciente de que, **en el supuesto de continuar con las actividades que le son atribuibles como servidor público, éste podría incurrir en los supuestos** determinados en las fracciones I a IV del artículo 123 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que buscan prevenir lo siguiente:

- I. El incoado oculte o destruya pruebas.
- II. El incoado impida los efectos perjudiciales de la falta administrativa presunta con el objeto de impedir su comprobación.
- III. El incoado obstaculice el adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa.
- IV. El incoado cause un daño a la Hacienda Pública, o al patrimonio del congreso del Estado de Jalisco.

Toda vez que el análisis mínimo debe girar en torno a la comprobación de que existe una necesidad de establecer la propia medida cautelar y acreditado lo anterior, estudiar la proporcionalidad e idoneidad de la medida para que ésta sea la menos lesiva para los derechos fundamentales del servidor público destinatario ya sea: suspensión temporal con sueldo mínimo vital; exhibición de documentos originales; embargo precautorio de bienes u otras que eviten un daño irreparable a la hacienda.

En caso afirmativo, sólo entonces se procederá a solicitarla en vía incidental ante la autoridad substanciadora. El análisis que haga la autoridad diversa, debe estar encaminado a comprobar la existencia de peligro procesal susceptible de poner en riesgo concreto y real la integración del procedimiento de responsabilidad administrativa; o bien, el daño irreparable al patrimonio del Congreso del Estado, expresando los motivos por los cuales se solicitan las medidas cautelares y donde se justifique su pertinencia.

2.2 Posibles faltas administrativas

El Área de investigación tomará como documentos fundatorios del inicio de la investigación, el Acuerdo de coordinación, como el oficio suscrito por el Titular del Órgano Interno de Control dirigido al Jefe del área Investigadora, para que inicie la investigación relacionada con la comisión de posibles actos u omisiones relacionadas con los servidores públicos sujetos a investigación particulares por la falta o las faltas de ***Cohecho (LGRA Artículo 52), actuación bajo conflicto de intereses (LGRA Artículo 58) y abuso de funciones (LGRA Artículo 57)***

De igual manera, los mismos documentos fundatorios servirán para el inicio de investigación por los actos u omisiones que constituyan las siguientes faltas administrativas graves cometidas por particulares, siendo éste el representante de “Servicios Integrales de Limpieza y Cristales El Patito, S.A. de C.V. por la ***Participación ilícita en procedimientos administrativos (LGRA 67).***

Principios aplicables: Se iniciará la investigación a efecto de determinar la existencia o no de actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas cometidas por lo señalados en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su relativa local, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, **para lo cual deberá asignarse un número de expediente individualizado a cada persona señalada.**

Se deberá registrar el asunto en el Libro de Gobierno, otorgándole un número de expediente consecutivo para cada investigación, además de asegurarse cumplir con las disposiciones archivísticas contenidas en el cuadro general de clasificación archivística, señalando fondo, sección y serie en la carátula del expediente.

La estrategia de investigación deberá desarrollar las actuaciones y diligencias necesarias, a fin de integrar debidamente el expediente de presunta responsabilidad administrativa de mérito, en apego y observancia a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos.

De igual manera, se advierte la posible comisión del delito denominado **Cohecho**, establecido en el artículo 147 del Código Penal local, por lo que será enviado al Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tanto la integración de la auditoría como de las investigaciones por presunta responsabilidad, en los términos del artículo 42 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo también el área investigadora coadyuvante del mismo en el procedimiento penal respectivo.

2.3 Pruebas idóneas

Para encuadrar los supuestos normativos de cohecho, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés y participación ilícita en procedimientos administrativos como lo establecen los artículos 52, 57, 58 y 67 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas respectivamente, se deberán integrar los **elementos de forma, cuyo objeto es identificar y conocer el grado intelectual, su participación, las obligaciones**

inherentes a los cargos, así como la información a la tengan acceso tanto los servidores públicos como el particular investigado:

- A. Nombramiento de los servidores públicos: Solicitando por medio de oficio a la Coordinación de Administración y Finanzas, para que expida copia certificada.
- B. Declaración de evolución patrimonial, de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal. Solicitando por medio de oficio al Área de Declaraciones del Órgano Interno de Control, para que realice las gestiones pertinentes en atención al Acuerdo de Coordinación y remita la copia certificada.
- C. Se gestionará la información bancaria de los servidores públicos y de sus familiares, así como del particular investigado que proporcione la Dirección General de Atención a Autoridades, en los términos del artículo 44 del reglamento interior de la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**, para que remita la información de transferencias y situación de fondos de los referidos.
- D. Normatividad que describa las obligaciones de los servidores públicos investigados, vigente en la época de los hechos, misma que deberá relacionarse con las gestiones realizadas por el incoado.

Los documentos referidos, tendrá un valor probatorio al momento de la elaboración del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, como **Documental pública** y por tanto serán de valor probatorio pleno.

Elementos de fondo para encuadrar los actos y omisiones en el supuesto normativo, con el objeto de acreditar la falta

- A. La información proporcionada por el Registro Público de la Propiedad sobre los bienes de los servidores públicos y su cónyuge, parientes consanguíneos, en este caso, la hermana del titular de la unidad centralizada de compras, y del representante de la empresa de limpieza.
- B. La información proporcionada por el Registro Público de Comercio sobre los servidores públicos, sus socios o sociedades de las que el servidor público o los familiares referidos en el punto que antecede formen parte; así como la integración del incoado en sociedades o personas morales.

- C. Documentación en original o copia certificada de las constancias obtenidas durante la auditoría que acrediten las irregularidades señaladas.

Igualmente, los documentos referidos, tendrán valor probatorio al momento de la elaboración del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, como **Documental pública** y por tanto serán de valor probatorio pleno.

- D. Levantamiento de pruebas testimoniales de particulares y en su caso, de servidores públicos que tengan conocimiento y les conste de la actuación irregular del incoado, con el objeto de identificar posibles faltas administrativas diversas a las que se persigue en esta línea de investigación.

3. Por lo que toca al control interno y como parte de las acciones tendientes a prevenir hechos de corrupción, a cargo del Órgano Interno de Control.

3.1. Qué recomendaciones, en cuanto a buenas prácticas, haría al Comité de Adquisiciones u otras áreas internas, para prevenir eventuales conflictos de interés y mejorar los procedimientos de compras públicas.

3.2. ¿Ordenaría la práctica de algún tipo de auditoría y en caso afirmativo, de qué tipo y sus principales etapas?

3.1 Recomendaciones

- 1 Aplicar en primer término, las **penas convencionales** establecidas en el contrato celebrado entre Servicios Integrales de Limpieza y Cristales “El Patito” S.A. de C.V. y el Congreso del Estado de Jalisco y **ordenar la rescisión del contrato** en los términos del artículo 85 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco.
- 2 **Actualizar las Políticas, Bases y Lineamientos (POBALINES)** en materia de compras del Congreso del Estado de Jalisco, para asegurar el cumplimiento de la Ley de Compras referida en el punto que antecede.
- 3 Actualizar en el **Registro Estatal Único de Proveedores y Contratistas, las sanciones impuestas al proveedor**, conforme los artículos 17 fracción IV y 22 numeral 2, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco.
- 4 De manera armónica al punto que antecede, la unidad centralizada de compras deberá actualizar **los datos relativos al cumplimiento de dicho contrato para el efecto de que dicho sistema asigne puntuación al proveedor.**
- 5 Fortalecer el desarrollo de las atribuciones, así como la eficiencia del control interno para llevar a cabo las funciones de la Unidad Centralizada de Compras, o del Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios del Congreso del Estado, planteando con la Secretaría General un esquema de trabajo aplicable desde la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, hasta su debido cumplimiento.
- 6 Elaboración de los criterios para la **implementación de Testigos Sociales que puedan fortalecer la transparencia en las compras** de importancia del Congreso del Estado, **así como de observadores ciudadanos en los casos en que no**

participe el Comité de Adquisiciones (compras realizadas por la unidad centralizada de compras).

- 7 Fortalecer el protocolo de actuación en materia de compras gubernamentales, estableciendo reglas de contacto para las personas servidoras públicas que procedimientos de contrataciones públicas.
- 8 Sensibilizar para el fortalecimiento de los principios de transparencia, imparcialidad y legalidad, establecidos en las reglas de integridad aplicables a las contrataciones públicas, compras, enajenaciones y contratación de servicios, del Código de Ética del Congreso del Estado de Jalisco.

3.2 De la auditoría

Se ordenará una auditoría que identifique la participación del Comité de Adquisiciones, así como el desahogo del proceso de licitación y estar en posibilidades de determinar la procedencia **de iniciar el procedimiento de rescisión de los contratos suscritos**, en los términos del artículo 53, 85 y 88 toda vez que existe la sospecha en el incumplimiento del servicio de limpieza y cambio de cristales y contravenir además, lo dispuesto por la referida Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

El tipo de auditoría a realizar será de cumplimiento¹ cuyo objeto lo constituya la comprobación de la observancia de las leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas como también a los principios generales que rigen una sana gestión en materia de compras.

Dicho procedimiento de fiscalización, deberá cumplir cuando menos la verificación siguiente:

- 1 Identificación y documentación del ambiente de Control Interno respecto de los hechos consumados.
- 2 Estado actual de las cosas.

¹ Conforme los principios básicos establecidos en las Normas emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, conocidas como ISSAI, para este caso particular la ISSAI 400 "*Principios fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento*".

3 La existencia y apego a la normatividad en materia de Compras (hechos comprobados).

Atendiendo el punto 1, será verificado el planteamiento de la necesidad de compra, investigación de mercado y solicitud de aprovisionamiento del área requirente. Así mismo, fortalecerá el diagnóstico del ambiente de control la justificación o razonamiento que determine la no inclusión de testigos sociales.

En lo respectivo al punto 2, es importante comprobar la inscripción del proveedor en el Registro Estatal Único de Proveedores y Contratistas, conforme el artículo 17 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

En atención al punto 3, referente al apego a la normatividad, la auditoría en consideración a los artículos 23, 24 fracción III, 45 numerales 1 y 2 y 74 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios deberá encauzarse a documentar la gestión del propio Comité de Adquisiciones pues es éste el órgano colegiado de consulta, análisis y resolución.

A efecto de lo anterior, verificará el apego a POBALINES y desglose de las partidas presupuestales, que permitan la compra.