

**PROPUESTA DE PLAN DE TRABAJO PARA OCUPAR LA TITULARIDAD DE LA
UNIDAD DE VIGILANCIA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO**

En Zapopan, Jalisco a 23 de junio de 2025.

Comité de Participación Social (CPS)
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
P r e s e n t e

De mi mayor consideración,

Por este medio, someto a su superior consideración el PLAN DE TRABAJO que propongo para la UNIDAD DE VIGILANCIA del Congreso de Jalisco para el periodo 2025-2029, considerando los criterios y elementos señalados en el documento de Criterios emitidos por ustedes el pasado 19 de junio de 2025.

Protesto lo necesario,

Atentamente



José de J. Sosa L.

Correo: ppsosa@hotmail.com

Celular: 33 15 03 01 05

**PLAN DE TRABAJO para la UNIDAD DE VIGILANCIA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO 2025-2029**
Junio de 2025

José de J. Sosa L.

0. PRESENTACIÓN

Las facultades y funciones de la Unidad de Evaluación están claramente definidas en el artículo 7º de la LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, que se integra por dos numerales, diez fracciones y diversos incisos.

Como lo establece el numeral 1. del referido artículo 7º, la Unidad es un órgano de carácter auxiliar, pero de gran complejidad técnica. En este sentido, es pertinente para fines de diagnóstico, como de proyección de objetivos, metas, acciones y un cronograma de trabajo, distinguir tres roles o conjuntos de funciones principales que realiza. Para tal efecto, el presente Plan de Trabajo se emite y estructura considerando los tres roles principales identificables en la labor de la Unidad de Vigilancia y que se explican y presentan en cada una de las secciones siguientes.

I. DIAGNÓSTICO

I.1) Respecto de la Unidad de Vigilancia como órgano con autonomía técnica, que auxilia a la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción en su tarea de fiscalización y revisión de informes de cuenta pública de los sujetos fiscalizables y auditables

Un primer elemento de diagnóstico a considerar es el que pasa por la importancia de reconocer la inalterabilidad de la estructura funcional y procedimental del trabajo de la Unidad de Vigilancia, en términos de resultar indispensable que se mantengan claras y precisas las funciones del debido proceso de investigación de las faltas administrativas, según lo previsto en el artículo 7º de la citada ley de fiscalización; al tiempo que se debe reiterar el carácter fundamentalmente preventivo de su labor, según lo establece su marco normativo. Todo ello mediante programas anuales de auditoría al gasto, a la obra pública, a las adquisiciones, y acciones de supervisión y capacitación de la gestión fiscalizadora y de los servidores públicos. En este sentido, ha de tenerse presente que la Unidad de Vigilancia ha estado acéfala desde diciembre de 2024, lo cual ha limitado su acción y utilidad, afectando las labores y responsabilidades de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción del Congreso de Jalisco.

Con igual sentido de gravedad, parece existir una relativa escasez de informes, informes de auditoría y recomendaciones derivadas de la actuación de la Unidad de Vigilancia, pues los informes más relevantes datan del año 2022 y 2023, lo que podría implicar que los problemas, defectos u omisiones que hayan podido tener las labores de fiscalización de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) y los diversos tipos de informes que de ellas emanaron entre 2023 y 2024 no fueron identificados, analizados y corregidos. Esto sin mencionar, la comisión de posibles actos contrarios a la legalidad por parte de los servidores públicos de la ASEJ en el mismo periodo de omisiones.

Finalmente, debe destacarse que la estructura normativa que soporta la actuación de la Unidad de Vigilancia no contempla explícitamente la capacidad para captar, recibir y procesar insumos provenientes de la Sociedad Civil, ya sea bajo la forma de denuncias o bien como propuestas, aportaciones y comentarios para la corrección y mejora

de la fiscalización local. Esto puede considerarse una omisión relativa o una falla en el diseño de operación de la Unidad que, de corregirse, potenciaría su utilidad y funcionalidad para los fines del auxilio que debe prestar a la Comisión legislativa para la que trabaja.

I.2) Respeto de la Unidad de Vigilancia como órgano interno de control de la Auditoría Superior del Estado

México es un país COSO desde 2015 y el Congreso de Jalisco se asume parte de esta condición institucional de alcance general. Por lo tanto, el primer y más relevante elemento de Diagnóstico que debe plantearse a la hora de definir un Plan de Trabajo y una estrategia es el hecho de que la labor y las funciones de la UNIDAD DE VIGILANCIA no son un fin en si mismo, sino que deben entenderse esencialmente como contributivas e instrumentales a los objetivos y propósitos del Congreso de Jalisco, en general, y de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción, en específico. Esto es así, fundamentalmente por la necesidad de reconocer que el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) se concibe como el medio principal para garantizar, en un grado razonable, el cumplimiento de los objetivos institucionales, según lo prescriben el Modelo COSO y el Marco Integrado de Control Interno de México (MICI).

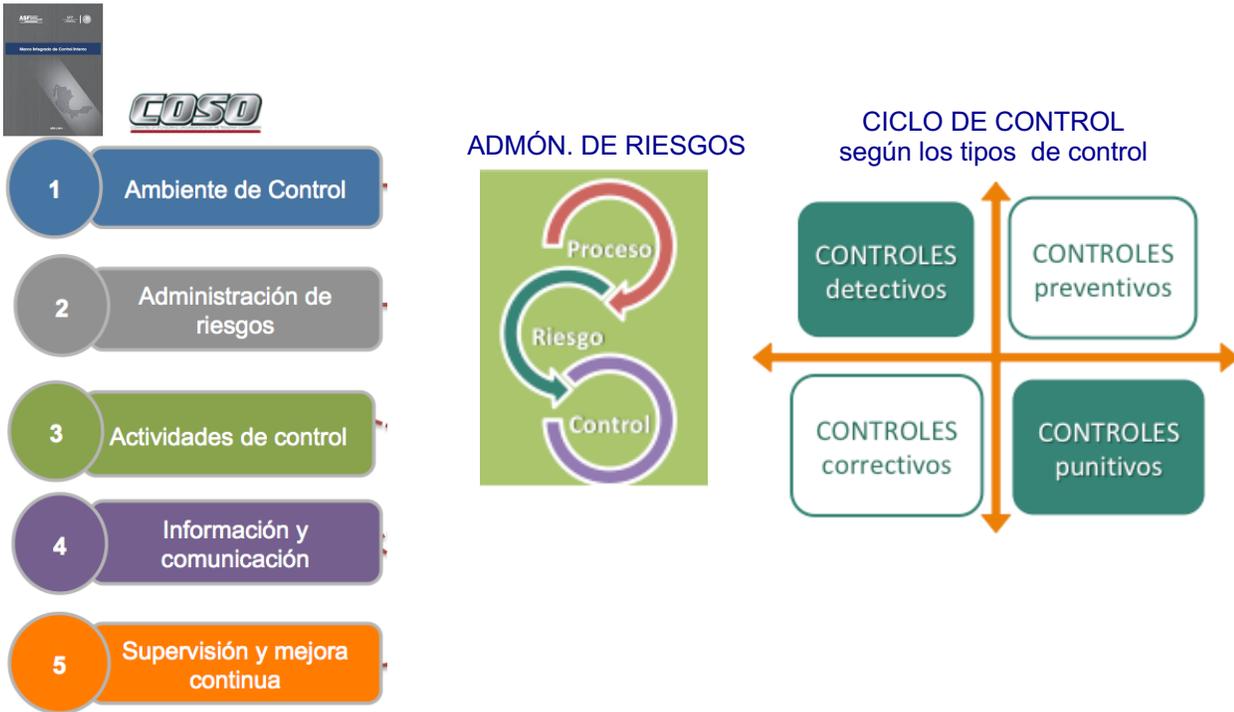
Consecuentemente, las orientaciones generales y las acciones a desarrollar por parte de la Unidad de Vigilancia deben ser una interpretación instrumental precisa y adecuada de los objetivos y líneas de acción de la fiscalización superior en el estado, pero con una sólida perspectiva técnica multidimensional, y en estricto apego y cumplimiento a la normativa que le aplica.

En este contexto de apego al marco normativo vigente y de estricta funcionalidad del trabajo a cargo de la Unidad de Vigilancia, resulta igualmente pertinente señalar que, en el momento actual, la mayoría de los Sistemas de Control institucionales se ven fuertemente afectados por el carácter reactivo y *ex post facto* de sus actuaciones, tendiendo además a prestar mayor atención a las acciones punitivas, con pocos efectivos preventivos y correctivos de las faltas. Esto involucra fundamental, aunque no únicamente, situaciones en las que los órganos de control llevan a cabo acciones después de que han ocurrido hechos o situaciones potencialmente fuera de la legalidad y en las que, sobre todo, los efectos tienden a centrarse en corregir - con sentido punitivo- el caso o las instancias involucradas.

Es menester reconocer también que otra de las fuertes limitaciones que enfrentan actualmente los Sistemas de Control institucionales se refiere a los bajos niveles de utilización de la Administración de Riesgos y su herramientas más conspicuas: los Mapas de Riesgos, los Mapas de Calor y las Matrices de Riesgos. De acuerdo con COSO y con el MICI mexicano, la administración de riesgos es el segundo componente de cualquier sistema de control y su relevancia reside en que permite que los propios responsables de los procesos de trabajo (administradores o gestores públicos) sean capaces de determinar los riesgos que les afectan y establecer, en consecuencia, los controles necesarios para evitar su materialización según el ciclo de control (detectivo, preventivo, correctivo y punitivo) (ver gráfico siguiente).



GRÁFICO 1. COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO Y SU CICLO



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, parece altamente recomendable la actualización, ampliación e integración de los instrumentos de la Administración de Riesgos para toda la labor y funciones de la Unidad de Vigilancia, para fortalecer el Sistema de Control Interno Institucional de la ASEJ y la supervisión que ejerce la Comisión legislativa.

1.3) Respecto de la Unidad de Vigilancia como órgano auxiliar y dictaminación de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción

Aunque la evolución reciente del marco de la fiscalización superior en el Estado de Jalisco ha ido concentrando las facultades de dictaminación del gasto y de las cuentas públicas en las estructuras de la ASEJ (ver fracción XII del artículo 13 de la Ley y su correlativo de los artículos 6º y 7º del mismo ordenamiento), la Comisión de Vigilancia y, por derivación la Unidad de Vigilancia, mantiene facultades importantes en materia de dictaminación; siendo la más importante la relativa a la solicitud de licencia o de remoción del Auditor Superior y de los Auditores Especiales (fracc. XVII del Artículo 6º relativo a la Comisión).

Aun cuando se pueda considerar que la referida facultad de dictaminación se ha de ejercer en situaciones extraordinarias -no se ha ejercido en las dos décadas de existencia de la ASEJ-, ello no obsta para considerar la necesidad de que la Unidad de Vigilancia tenga debidamente reglamentado el procedimiento para substanciar cualquiera de las dos situaciones hipotéticas (licencia y remoción) y que no puede considerarse asimilable o siquiera cercano al proceso de investigación de las faltas administrativas (graves y no graves). En el mismo sentido, tendrían que tenerse a disposición permanente a los servidores públicos responsables de ejecutar los procedimientos en cuestión.

Con una racionalidad semejante a la de la dictaminación *in strictu sensu*, la Unidad de Vigilancia cuenta con facultades para "revisar" la aplicación correcta de dos marcos técnico-normativos de amplio alcance. De acuerdo

con los incisos d), e) y f) de la Fracción IV del numeral 2 del Artículo 7º de la Ley, la Unidad debe revisar que los principios generales de la Contabilidad Gubernamental, por una parte, y los principios generales del Derecho, por la otra, se apliquen debidamente durante la realización de visitas de auditoría, en la emisión y notificación de los pliegos de observaciones, y en la garantía de audiencia y defensa de los entes auditados.

Al igual que en el caso de la dictaminación de la solicitud de licencia o de remoción del Auditor Superior y de los Auditores Especiales, se hace necesario que la Unidad de Vigilancia tenga debidamente reglamentados estas facultades y con servidores públicos facultados y capacitados, para evitar que la fiscalización en el Estado se pueda ver afectada por errores u omisiones en la aplicación de los principios generales del Derecho y de la Contabilidad Gubernamental.

II. OBJETIVOS Y ACCIONES

II.1) Respeto de la Unidad de Vigilancia como órgano con autonomía técnica, que auxilia a la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción en su tarea de fiscalización y revisión de informes de cuenta pública de los sujetos fiscalizables y auditables

Objetivo: Fortalecer las capacidades internas de la Unidad mediante la revisión y adecuación de sus estructuras, manuales, normas internas y mecanismos de capacitación y actualización

Acciones: i) Ejecución de una *Auditoría de Control Interno y Gobernanza* a la ASEJ para conocer la situación general que guarda el desarrollo de sus capacidades y su Gobernanza Interna;

ii) Elaboración o actualización del Manual de Operación de la Unidad de acuerdo a las mejores prácticas identificables en el momento actual, teniendo en consideración los resultados de la Auditoría de Control Interno y Gobernanza (*acción anterior*);

iii) Integración, publicación y actualización de las normas oficiales relativas al Calendario de Auditorías y para la Presentación de Informes periódicos y ocasionales a la Comisión, considerando acciones irreductibles y actividades estatutarias;

iv) Fortalecimiento de las capacidades, habilidades y competencias asociados a las funciones del debido proceso de investigación de las faltas administrativas, según lo previsto en el artículo 53 de la ley de responsabilidades de Jalisco;

v) Propuesta de inclusión de una Fracción adicional del Artículo 7º de la Ley que faculte a la Unidad a recibir denuncias y propuestas de la Sociedad en los siguiente términos:

Fracción ¿? *Recibir de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de sus funciones, procesos y sistemas. Dichas opiniones, solicitudes o denuncias podrán presentarse por medios electrónicos o por escrito libre dirigido ante la Unidad. La Unidad pondrá a disposición de los particulares los formatos correspondientes.*



II.2) Respeto de la Unidad de Vigilancia como órgano interno de control de la Auditoría Superior del Estado

Objetivo: Ampliar de la incidencia de la Unidad de Vigilancia en los cinco componentes del SCI de la Comisión de Vigilancia y de la ASEJ: a) Ambiente de Control, b) Administración de Riesgos, c) Actividades de Control, d) Sistemas de Información y Comunicación, y e) Supervisión (retroalimentación)

Acciones: i) Difusión de los elementos procedimentales y de gestión cotidiana que derivan de los componentes del AMBIENTE DE CONTROL, superando la idea de su carácter únicamente conceptual o abstracto;

ii) Profundización en el conocimiento, uso y aplicación en la ASEJ de las metodologías de identificación de riesgos y sus herramientas asociadas (Mapas de Riesgos, Mapas de Calor, Matrices de Riesgos), de forma que cubran integralmente las funciones y procesos de la fiscalización superior en Jalisco;

iii) Impulso a la adopción de metodologías que aseguren que todos los controles que existan en la Unidad de Vigilancia, sus funciones y procesos administrativos estén adecuadamente asociados a la identificación de riesgos y a la generación de información pertinente y oportuna; y

iv) Inclusión de la información de la operación del SCII en los Sistemas Institucionales de Información y Comunicación de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción y de la ASEJ, de manera que los efectos detectivos, preventivos y correctivos de los controles aplicados puedan ser conocidos y aprovechados por todas las unidades administrativas para la mejora de sus riesgos y la aplicación más precisa de sus controles internos; y

II.3) Respeto de la Unidad de Vigilancia como órgano auxiliar y dictaminación de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción

Objetivo: Mejorar las capacidades de dictaminación de la Unidad de Vigilancia, mediante un desarrollo normativo interno y la capacitación de sus servidores públicos

Acciones: i) Inclusión en el Manual de Operación de la Unidad de los procedimientos específicos relativos a las facultades de dictaminación y de revisión de la aplicación de los principios generales de la Contabilidad Gubernamental y del Derecho, de acuerdo a las mejores prácticas identificables en el momento actual, y teniendo en consideración los resultados de la Auditoría de Control Interno y Gobernanza;

ii) Diseño y aplicación de un programa específico de capacitación interna en materia de dictaminación y de revisión de la aplicación de los principios generales de la Contabilidad Gubernamental y del Derecho.

En conjunto, las acciones sugeridas en esta Propuesta plantean una visión integral de las necesidades y retos que enfrenta la Unidad de Vigilancia y el papel que está llamada y obligada a cumplir, atendiendo tanto al mandato legal que le enmarca y regula.



III. CRONOGRAMA

ACCIÓN	2025	2026	2027	2028	2029
I.i) Ejecución de una <i>Auditoría de Control Interno y Gobernanza</i> a la ASEJ para conocer la situación general que guarda el desarrollo de sus capacidades y su Gobernanza Interna;	X		X		X
I.ii) Elaboración o actualización del Manual de Operación de la Unidad de acuerdo a las mejores prácticas identificables en el momento actual, teniendo en consideración los resultados de la Auditoría de Control Interno y Gobernanza (<i>acción anterior</i>);		X		X	
I.iii) Integración, publicación y actualización de las normas oficiales relativas al Calendario de Auditorías y para la Presentación de Informes periódicos y ocasionales a la Comisión, considerando acciones irreductibles y actividades estatutarias;	X		X		X
I.iv) Fortalecimiento de las capacidades, habilidades y competencias asociados a las funciones del debido proceso de investigación de las faltas administrativas, según lo previsto en el artículo 53 de la ley de responsabilidades de Jalisco;	X	X	X	X	X
I.v) Propuesta de inclusión de una Fracción adicional del Artículo 7° de la Ley que faculte a la Unidad a recibir denuncias y propuestas de la Sociedad.	X				
II.i) Difusión de los elementos procedimentales y de gestión cotidiana que derivan de los componentes del AMBIENTE DE CONTROL, superando la idea de su carácter únicamente conceptual o abstracto;	X	X	X	X	X
II.ii) Profundización en el conocimiento, uso y aplicación en la ASEJ de las metodologías de identificación de riesgos y sus herramientas asociadas (Mapas de Riesgos, Mapas de Calor, Matrices de Riesgos), de forma que cubran integralmente las funciones y procesos de la fiscalización superior en Jalisco;		X		X	
II.iii) Impulso a la adopción de metodologías que aseguren que todos los controles que existan en la Unidad de Vigilancia, sus funciones y procesos administrativos estén adecuadamente asociados a la identificación de riesgos y a la generación de información pertinente y oportuna;		X		X	
II.iv) Inclusión de la información de la operación del SCII en los Sistemas Institucionales de Información y Comunicación de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción y de la ASEJ, de manera que los efectos detectivos, preventivos y correctivos de los controles aplicados puedan ser conocidos y aprovechados por todas las unidades administrativas para la mejora de sus riesgos y la aplicación más precisa de sus controles internos	X	X	X	X	X
III.i) Inclusión en el Manual de Operación de la Unidad de los procedimientos específicos relativos a las facultades de dictaminación y de revisión de la aplicación de los principios generales de la Contabilidad Gubernamental y del Derecho, de acuerdo a las mejores prácticas identificables en el momento actual, y teniendo en consideración los resultados de la Auditoría de Control Interno y Gobernanza;	X				X
III.ii) Diseño y aplicación de un programa específico de capacitación interna en materia de dictaminación y de revisión de la aplicación de los principios generales de la Contabilidad Gubernamental y del Derecho.	X		X		X

IV. ACCIONES PARA CUMPLIR CON LAS FUNCIONES DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE VIGILANCIA

De acuerdo con una interpretación libre del artículo 7º de la *Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios*, las principales funciones del Titular de la Unidad de Vigilancia del Congreso de Jalisco se refieren a cuatro grupos de actividades, a saber:

PRIMERO Auxilio de la Comisión en:

- a) Lo relativo a las relaciones entre el Congreso del Estado y la Auditoría Superior;
- b) La evaluación del desempeño de la Auditoría Superior; y
- c) La ejecución de sus acuerdos y el cumplimiento de sus atribuciones;

SEGUNDO Realización de auditorías para fiscalizar el gasto y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior y presentación de los informes respectivos de gasto y de auditoría

TERCERO Revisión del funcionamiento de la ASEJ respecto a:

- a) El cumplimiento del calendario de auditorías;
- b) La planeación específica para la realización de auditorías;
- c) La integración de los expedientes de auditoría; y
- d) La aplicación de los principios generales de contabilidad gubernamental y de los principios generales del derecho en las actividades de la ASEJ.

CUARTO Sustanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Auditoría Superior, e imposición de las sanciones por faltas administrativas no graves

Por lo que toca al grupo PRIMERO DE FUNCIONES, propongo:

- i) Diseño y aplicación de un programa de reuniones regulares con los CC. Diputados miembros de la Comisión de Vigilancia para la captación y atención de asuntos programados y eventuales
- ii) Diseño y aplicación del Programa Anual de Evaluación del Desempeño de la ASEJ, a partir del Cuadro de Indicadores institucionales
- iii) Celebración de acuerdos regulares con el C. Presidente de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción

Por lo que toca al grupo SEGUNDO DE FUNCIONES, propongo:

- i) Diseño y aplicación de un Programa Anual de Auditorías y Visitas de Inspección a la ASEJ
- ii) Publicación y aplicación de un Calendario Anual de Entrega de Informes

Por lo que toca al grupo TERCERO DE FUNCIONES, propongo:

- i) Diseño y aplicación de un Mecanismo de revisiones aleatorias de las actividades de la ASEJ y acciones de acompañamiento de los equipos auditores de la ASEJ

Por lo que toca al grupo CUARTO DE FUNCIONES, propongo:

- i) Diseño y aplicación de un Mecanismo de reacción inmediata para la sustanciación de los procedimientos de investigación y aplicación de sanciones.