

## **RECOMENDACIÓN A LOS PODERES PÚBLICOS, SUS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES; A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS; A LOS MUNICIPIOS, Y DEMÁS ENTES PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES DE JALISCO, PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL**

El Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, acordó en su Sesión Extraordinaria celebrada el 5 de junio de 2018, emitir la presente Recomendación con la finalidad de fortalecer institucionalmente a los Órganos Internos de Control y que puedan tener las condiciones adecuadas para cumplir con sus funciones, en el contexto de los Sistemas Anticorrupción.

### **Antecedentes y contexto**

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer las bases de los Sistemas Anticorrupción de ámbitos nacional y estatal, y posteriormente, también se reformaron o expedieron nuevas leyes vinculadas<sup>1</sup> a la materia. Estos cambios normativos significaron nuevos esquemas en materia de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos, abarcando incluso a las conductas de los particulares.

Con el objetivo de armonizar la legislación jalisciense a las reformas señaladas, se publicó en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el 18 de julio de 2017, la correspondiente reforma constitucional y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Posteriormente, el 26 de septiembre de 2017, se publicaron en ese mismo medio, la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.

En este nuevo marco normativo, los Órganos Internos de Control (OIC) se ubican como las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, y se configuran como autoridades competentes para ejercer las atribuciones contempladas en las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que deberán contar con una estructura que garantice su correcto funcionamiento y que abone, además, a la buena marcha del Sistema Estatal Anticorrupción de

<sup>1</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal, Ley General de Contabilidad Gubernamental y Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016).

Jalisco y al éxito de las políticas públicas y procedimientos que desde ese Sistema se impulsen.

### Problemática

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), es de observancia en toda la República y determina en las fracciones X, XI y XXI de su artículo 3, que para sus efectos, se entiende por:

X. **Ente público:** Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

XI. **Entidades:** Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus correlativas en las entidades federativas y municipios;

XXI. **Órganos Internos de Control:** Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionalmente autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Lo anterior, se refuerza en la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco (LRPAJAL), que señala entre las autoridades competentes para aplicar esa ley a los "Los órganos internos de control de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de los organismos constitucionalmente autónomos y de los entes de la Administración Pública Estatal centralizada y paraestatal y sus equivalentes en los municipios" (art. 3.1.III). En este cuerpo normativo, se mandata en su artículo 50:

1. Los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos constitucionalmente autónomos así como los municipios, sus dependencias y entidades de la

Administración Pública Centralizada y Paramunicipal, deberán crear órganos internos de control a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos.

2. La Contraloría del Estado es el Órgano Interno de Control del Poder Ejecutivo del Estado que de manera directa, o a través de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, ejercerá sus atribuciones de conformidad a la legislación orgánica del Poder Ejecutivo.

Estas últimas disposiciones tienen como objetivo solucionar la ausencia de Órganos Internos de Control (OIC), existencia que es imprescindible para la aplicación de la legislación señalada.

Además de que todos los Entes públicos y Entidades sujetas a las leyes mencionadas deben tener un OIC, éstos deben integrarse con una estructura que garantice la separación funcional entre la autoridad investigadora y la autoridad sustanciadora, la cual podrá también ser autoridad resolutoria del procedimiento de responsabilidad administrativa (art. 50 y 53 de la LRPAJAL; art. 3, fracc. II, III y IV y 115 de LGRA).

A estas necesidades estructurales de los OIC, se le añaden otras derivadas de las funciones que deben realizar, estipuladas en la legislación general y estatal en materia de transparencia y acceso a la información pública, en las disposiciones normativas sobre adquisiciones y contrataciones públicas, y las relativas a la evolución patrimonial de los servidores públicos.

Por otra parte, el perfil profesional de los titulares y servidores públicos de los OIC, requiere tanto conocimientos técnicos, como experiencia y competencias de gestión que les permitan establecer y consolidar por una parte, un control interno basado en las mejores prácticas de la materia y por la otra parte, trabajar con metodologías homogéneas adoptadas en todos los ámbitos de gobierno y administración pública.

En correspondencia a esta profesionalización, deben existir parámetros o referentes objetivos que permitan determinar las remuneraciones salariales de estos servidores públicos en este nuevo contexto de sus labores.

Como en otras situaciones adversas que enfrentan las instituciones de los Sistemas Anticorrupción, la problemática de los OIC incluye entre otros aspectos, la escasez de recursos financieros y el déficit de capacidades institucionales.

## Análisis y propuesta

La normativa básica que regula la estructura y funciones de los OIC es la siguiente:

Federal/General	Estatat/Municipal
Artículo 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículos Quinto y Décimo Primero Transitorios del Decreto de Reforma publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación	Artículos 107 Ter, 35, 35Bis, 106 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y Artículos Sexto y Séptimo Transitorios del Decreto 26408/LXI/17, publicado el 18 de julio de 2017 en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".
Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco
Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de Jalisco y sus Municipios
	Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 138, fracc. IV; 154 y 209)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Jalisco y sus Municipios (art. 28 y 86 Bis, fracc. IV)
	Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.
	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, y otras leyes, reglamentos internos o estatutos orgánicos
	Ley de Entrega-Recepción del Estado de Jalisco y sus Municipios
	Reglamento de Entrega-Recepción para el Poder Legislativo del Estado de Jalisco
	Otras leyes conexas

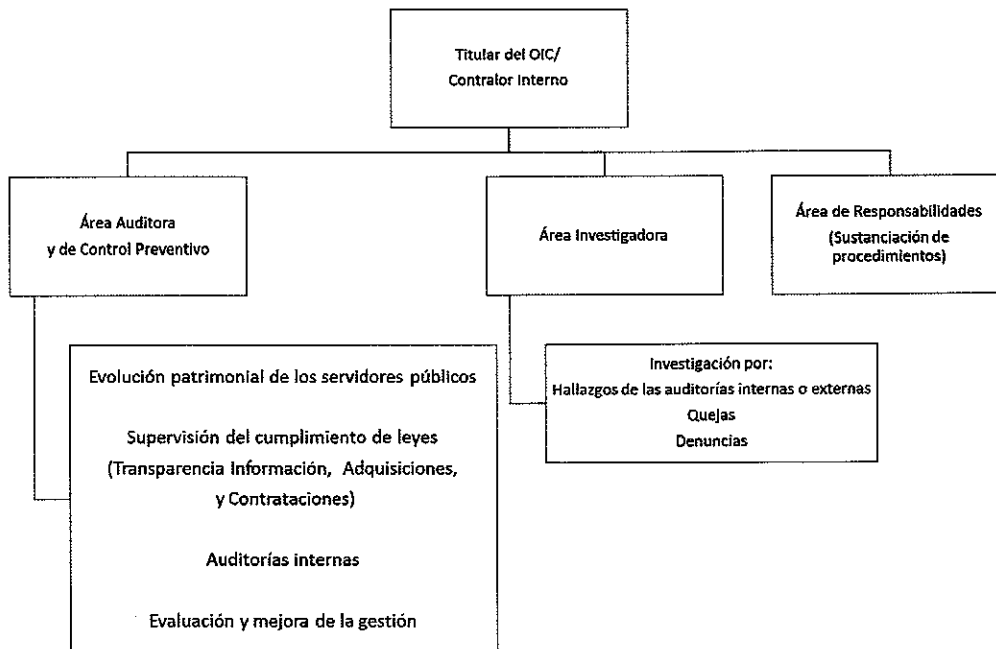
Haciendo un resumen de las diversas disposiciones señaladas, se pueden agrupar las principales funciones de los OIC en las siguientes áreas:

1. Emisión, implantación y evaluación de mecanismos e instrumentos preventivos de las faltas administrativas y hechos de corrupción, incluida la promoción de los comportamientos éticos de los servidores públicos.
2. Sistema de evolución patrimonial de los servidores públicos, incluyendo el control de las presentaciones de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de los servidores públicos.

3. Auditorías internas al ente o entidad, incluidas las relacionadas con el ejercicio presupuestario.
4. Recepción y análisis de quejas y denuncias sobre actos imputables a servidores públicos y particulares que puedan originar responsabilidades administrativas o posibles hechos de corrupción.
5. Investigación, sustanciación, resolución y seguimiento de los procedimientos de responsabilidades administrativas.
6. Supervisión de las adquisiciones y contrataciones públicas.
7. Supervisión de las obligaciones en materia de transparencia de la información pública. La ley jalisciense mandata que el OIC es integrante del Comité de Transparencia de los sujetos obligados.
8. Implantación y mejora de un control interno de la gestión.

Respecto al punto cinco, se reitera el imperativo legal para que existan áreas diferentes para investigar y sustanciar; idealmente, debería existir un área resolutora también separada, pero puede ser el Titular del OIC quien dicte la resolución que corresponda.

Con base a lo anterior, la estructura mínima que deberá tener un OIC es la siguiente:



Idealmente, y considerando el número de servidores públicos adscritos al ente o entidad pública, el presupuesto que ejercen, las funciones que realiza y su capacidad de instalaciones, recursos materiales, entre otros factores, se puede desagregar esta estructura en diversas áreas o subáreas.

En atención a los diferentes procesos que cada área o función tendría, los perfiles profesionales también deben distinguirse. Es de especial atención que el Titular del OIC es el responsable de procedimientos jurídicos y su seguimiento ante el

Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y, en su caso, los juzgados y tribunales competentes para las impugnaciones de las resoluciones.

Se sugiere para el Titular del Órgano Interno de Control, un perfil profesional basado como mínimo, en los siguientes criterios:

### 1. Escolaridad

- Licenciatura concluida, con cédula profesional expedida.
- Formación profesional: Abogado, Contador Público, Administrador Público y carreras afines.
- Formación técnica adicional deseable: Control interno, auditoría gubernamental, derecho disciplinario, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

### 2. Experiencia requerida

- Dos años de experiencia profesional, de los cuales al menos uno haya ocupado un puesto directivo en áreas de control interno, auditoría gubernamental, fiscalización superior, responsabilidades de los servidores públicos, rendición de cuentas y transparencia.

### 3. Competencias de gestión

- Análisis y resolución de problemas
- Liderazgo
- Visión sistémica
- Enfoque a resultados
- Trabajo en equipo
- Toma de decisiones
- Capacidad negociadora
- Delegación de autoridad
- Comunicación

### 4. Habilidades técnicas

- Nivel básico paquetería Microsoft
- Uso de sistemas informáticos en materia de control interno

Por otro lado, las mejores prácticas en materia de control interno, indican que es deseable implantar un Marco Integrado de Control Interno (MICI), basado en referentes internacionales como el *Marco de referencia para la implementación, gestión y control de un adecuado Sistema de Control Interno*, del COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway), e impulsado por la

Auditoría Superior de la Federación<sup>2</sup>; el Control para la Información y Tecnologías Relacionas (COBIT, por sus siglas en inglés<sup>3</sup>), las certificaciones de procesos, entre otros instrumentos.

Además, es importante que los OIC estén atentos a la homologación de metodologías y normas profesionales que se está preparando en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización, instancia que ha emitido las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF)<sup>4</sup>.

Con base en lo anterior, es imprescindible una capacitación para los servidores públicos de los OIC que les permita estar actualizados en los conocimientos técnicos para que sus labores se realicen con una alta calidad. Aunado a lo anterior, durante la etapa inicial de los Sistemas Anticorrupción, la capacitación de los Titulares e integrantes de los OIC, es prioritaria para que puedan cumplir las funciones que les corresponden en dichos Sistemas.

El salario que perciba el Titular del Órgano Interno de Control y los servidores públicos inscritos a esta unidad administrativa de los entes y entidades públicas, es un factor determinante para la profesionalización de estas instancias. Se observa que, a la fecha, algunos OIC de reciente creación no cuentan con las previsiones administrativas y presupuestarias necesarias.

Si bien, la determinación del nivel salarial deberá hacerse caso por caso, y en el contexto institucional de cada ente o entidad pública, los siguientes parámetros son de utilidad:

- I. Jerarquía de la institución:
  1. Poderes Públicos y Organismos Constitucionales Autónomos (estatales y municipales)
  2. Administración Paraestatal
  3. Otros
- II. Número de servidores públicos adscritos a la institución
- III. Presupuesto que ejerce la institución
- IV. Otros: pirámide salarial del ente o entidad, número de puestos directivos, salario del titular de la unidad de transparencia, entre otras consideraciones que justifiquen el nivel salarial otorgado.

## Recomendación

Por lo anterior, y atendiendo al análisis realizado por la Secretaría Ejecutiva en colaboración con su Comisión Ejecutiva, el cual fue presentado por medio de la

<sup>2</sup> Visible en <https://www.asf.gob.mx/Publication/171> Control interno riesgos e integridad

<sup>3</sup> Control Objectives for Information and related Technology; esta herramienta es desarrollada por ISACA (Information Systems Audit and Control Association), <http://www.isaca.org/spanish/Pages/default.aspx>

<sup>4</sup> Visible en <https://www.snf.org.mx/normas-profesionales-1.aspx>

Secretaría Técnica a los integrantes del Comité Coordinador, se emite la siguiente recomendación plural:

1. Se recomienda al Congreso del Estado de Jalisco, a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Poder Judicial del Estado de Jalisco, Organismos Constitucionales Autónomos, Municipios y demás entes públicos que deben contar con un Órgano Interno de Control, fortalezcan a estas instancias mediante una estructuración de sus áreas que les permita realizar sus funciones conforme lo dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco y demás normatividad aplicable, y, entre otros aspectos, se procure un perfil y capacitación del Titular y los servidores públicos que se adscriban al Órgano Interno de Control, que permita la profesionalización de sus funciones, basadas en las mejores prácticas de la materia.
2. También, se recomienda a los sujetos señalados y al Comité Técnico de Transparencia y Valoración Salarial, se utilicen parámetros objetivos que permitan determinar justificadamente, los niveles salariales del Titular y los servidores públicos de los Órganos Internos de Control.
3. Se recomienda a los entes públicos señalados, a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y al Congreso del Estado, que en la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio 2019, se consideren las necesidades financieras que generan los Órganos Internos de Control en sus respectivas instituciones e instancias y que, en lo que resta del ejercicio fiscal 2018, se realice un esfuerzo presupuestario para satisfacer tales necesidades.

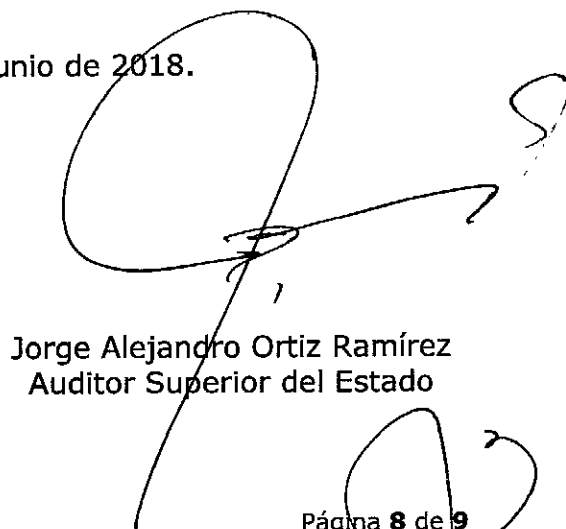
### Comunicación de la Recomendación

Se instruye a la Secretaría Técnica, Haimé Figueroa Neri, para que haga del conocimiento a los sujetos e instancias mencionadas, la presente recomendación.

Atentamente  
Guadalajara, Jalisco, a 5 de junio de 2018.

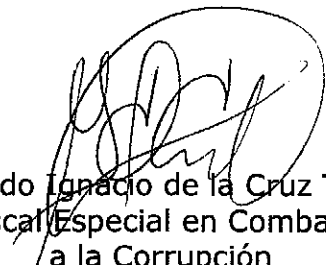


Jorge Alberto Alatorre Flores  
Presidente del Comité  
de Participación Social

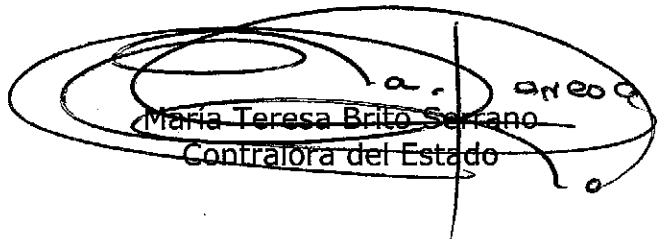


Jorge Alejandro Ortiz Ramírez  
Auditor Superior del Estado






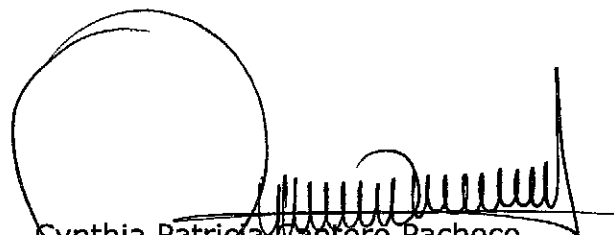
Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar  
Fiscal Especial en Combate  
a la Corrupción



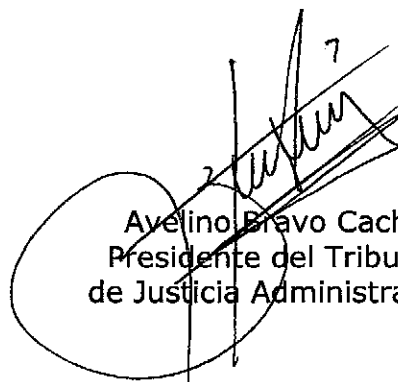
María Teresa Brito Serfano  
Contralora del Estado



Ricardo Suro Esteves  
Presidente del Consejo de la  
Judicatura del Estado



Cynthia Patricia Cantero Pacheco  
Presidenta del Instituto de Transparencia,  
Información Pública y Protección de Datos  
Personales del Estado de Jalisco



Avelino Bravo Cacho  
Presidente del Tribunal  
de Justicia Administrativa