



Observatorio  
Permanente  
Sistema  
Estatal  
Anticorrupción

# 5° Informe

Mayo 27, 2019

#JaliscoSinCorrupción

[www.observatorios.org](http://www.observatorios.org)



## “No hay quinto malo”

### Introducción

El quinto informe del Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción se origina con el seguimiento de los temas abordados en los cuatro informes anteriores que a lo largo de año y medio hemos dado a conocer a la opinión pública.

Para que la implementación y puesta en marcha de cualquier proyecto tenga éxito, requiere un seguimiento puntual de los aspectos importantes del mismo y de los objetivos que dieron lugar a su existencia.

En el caso que nos ocupa y en términos muy generales se busca que, en primer lugar, se prevenga el fenómeno y, una vez ocurrido, la autoridad tenga los elementos y capacidades suficientes para su pronta detección, investigación y documentación para que, finalmente sea sancionado con toda oportunidad y justicia.

Lo anterior no se logrará con esfuerzos aislados de las autoridades o instituciones involucradas, si además están desvinculadas de la misma ciudadanía que padece los efectos de la corrupción. Al respecto, la Política Nacional Anticorrupción, propone 4 ejes de trabajo:





Este Observatorio, nace precisamente como un esfuerzo de la sociedad civil organizada con el único objetivo de estar al tanto de la implementación general del Sistema Anticorrupción, analizar y evaluar sus avances o retrocesos y dar cuenta de ellos a la sociedad en general. Desde el inicio, la observación sobre el sistema anticorrupción, se ha basado en 3 ejes: Presupuesto y recursos materiales, normatividad jurídica y coordinación, operatividad y resultados.

Para ello, diseñamos un semáforo que documenta visualmente lo que ha sucedido y sigue sucediendo. Se trata de un documento vivo y perfectible y que está disponible en nuestro sitio [www.observatorios.org](http://www.observatorios.org) así como en nuestras redes sociales.

Los 3 ejes, presentados en sendas tablas, visualizan las observaciones que aún siguen pendientes (en rojo), las que llevan algún avance (en amarillo) y las que se han resuelto (en verde), entre el primero y éste, nuestro quinto informe.

	Informes OPSEA				
	1º	2º	3º	4º	5º
Presupuesto asignado para la implementación del SEA	●	●	●	●	●
Sede propia y adecuada de Secretaría Ejecutiva.	●	●	●	●	●
Sede propia y adecuada de la Fiscalía Anticorrupcion	●	●	●	●	●
Sede propia y adecuada para el Tribunal de Justicia Administraativa	●	●	●	●	●
Presupuestos suficientes para que los Órganos de Control Interno puedan funcionar adecuadamente.			●	●	●

**Presupuesto y recursos humanos y materiales**





	Informes OPSEA				
	1°	2°	3°	4°	5°
Amparos interpuestos contra nombramientos del SEA	●	●	●	●	●
Titular de la 3a. Magistratura	●	●	●	●	●
Fiscal General autónomo e independiente	●	●	●	●	●
Coordinación de Órganos de Control Interno por la Contraloría Estatal. Modificación a la LOPE	●	●	●	●	●
Nombramientos de servidores públicos por méritos y oposición. Ley de Designaciones Públicas		●	●	●	●
Máxima transparencia de las sentencias emitidas por el TJA		●	●	●	●
Falta de definición del delito de corrupción y modificación del Título VII del Código Penal		●	●	●	●
Revisión profunda de los reglamentos de contratos, compras y adquisiciones				●	●

**Apego a la normatividad jurídica, armonización de leyes y reglamentos**



	Informes OPSEA				
	1°	2°	3°	4°	5°
Protocolos de coordinación y colaboración entre las entidades que integran el SEA		●	●	●	●
Acciones colaborativas concretas de combate a la corrupción			●	●	●
Publicidad de acuerdos, recomendaciones y actas de Sesiones del Comité Coordinador		●	●	●	●
Política Estatal Anticorrupción a corto, mediano y largo plazo		●	●	●	●
Sesiones del Comité Coordinador abiertas al público		●	●	●	●
Atender listas de personas inhabilitadas para el servicio público			●	●	●
Mayor comunicación y retroalimentación con la Sociedad Civil				●	●
Implementación y funcionamiento de la Plataforma Digital Anticorrupción				●	●
Seguimiento a la evolución de las declaraciones 3 de 3				●	●
Resultados de la auditorías de desempeño de la ASEJ				●	●

**Interacción con Sociedad Civil, coordinación, comunicación y operatividad del SEA**

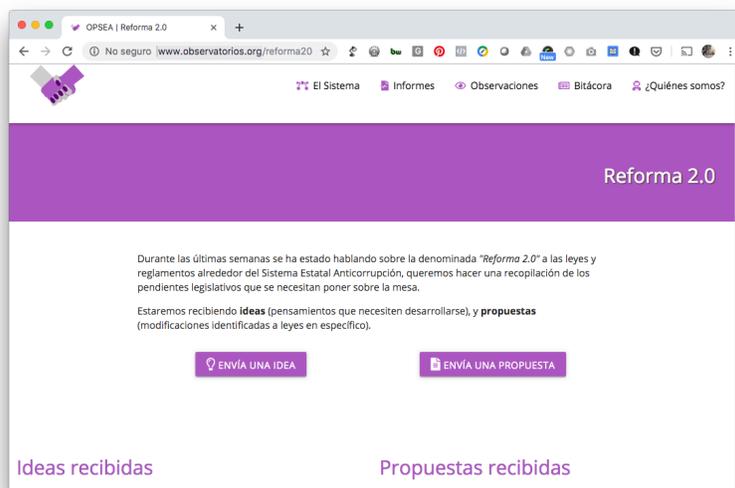




## Situación de la normatividad legislativa y jurídica

Desde que en el año 2017 se llevaron a cabo las Mesas Interinstitucionales para la Implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, quedaron plenamente identificadas las leyes, reglamentos y normas que requerían armonización para que el sistema funcione. Algunas de ellas fueron retomadas en las mesas de trabajo en el Congreso del Estado y se concretaron algunos cambios, pero varias, importantes para que el sistema sea eficiente, no se hicieron y siguen en la congeladora del Poder Legislativo.

Ahora tenemos todas las condiciones para plantear una Reforma 2.0 a través de una mesa interinstitucional donde se convoque, nuevamente, a las organizaciones, academia, sectores productivos y ciudadanía para revisar aquellos pendientes que se quedaron en intenciones de consolidación del Sistema y que no llegaron a concretarse. Hemos habilitado un micrositio en [www.observatorios.org](http://www.observatorios.org) donde estaremos recopilando **ideas** que tengan que incluirse dentro de dicho paquete de reformas, así como **propuestas** elaboradas sobre qué artículos y con qué redacción debes reformarse las leyes y/o reglamentos con los que interactúa el Sistema. También hemos habilitado la opción para que la ciudadanía pueda realizar comentarios a las ideas y propuestas publicadas dentro del mismo micrositio. Esta información será entregada como insumo a las mesas de trabajo que el Congreso del Estado convoque para dichos fines.

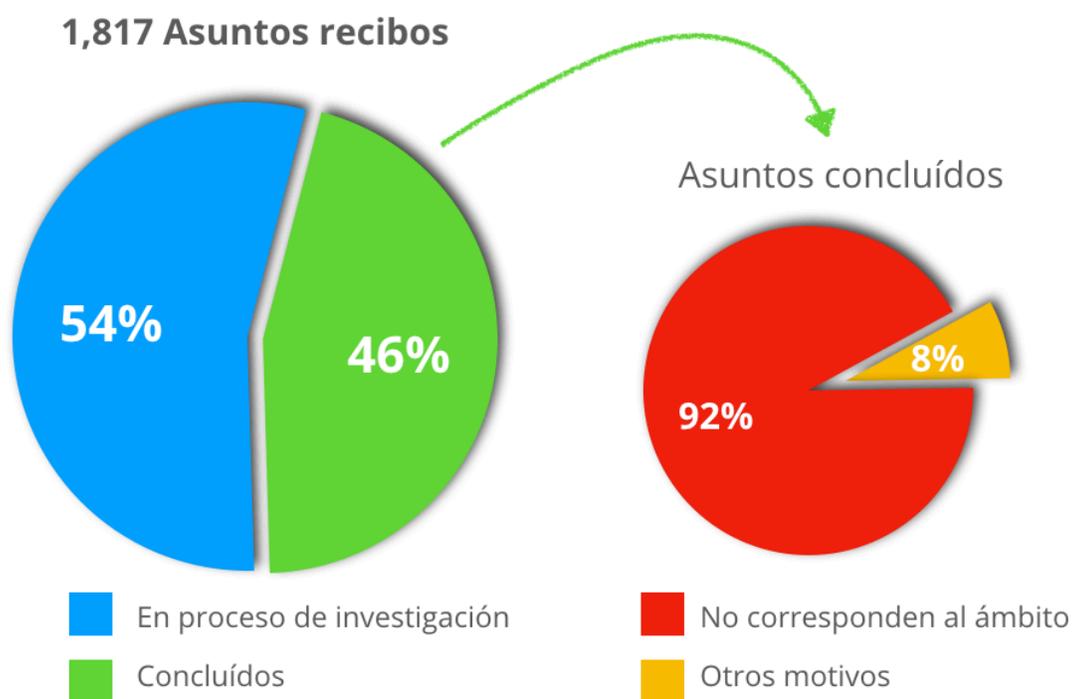


En lo que toca a las condiciones de operación de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, que han mejorado desde su precario inicio, volvemos a señalar, como lo hemos hecho desde el segundo informe en agosto del año pasado, que a partir de la reforma anticorrupción se cometió el despropósito de encomendarle a la fiscalía especializada todos los delitos cometidos por servidores públicos. Cerca de 7 de cada 10



carpetas que recibe y procesa la citada fiscalía tienen que ver con casos que no implican hechos de corrupción de manera directa.

Solicitamos a la Fiscalía Anticorrupción un inventario al respecto y este fue el resultado obtenido con cifras hasta el 17 de mayo de este año:



Fiscalía Anticorrupción



Hacemos un nuevo llamado al Congreso del Estado para que se revise y se armonice el Título VII del Código Penal del Estado de Jalisco, con el fin de que esta Fiscalía, que como su nombre lo indica, debe atender sólo delitos de corrupción, no se vea sobrecargada con temas, delitos o asuntos que no le corresponden, pero sí dilatan su labor.



Por otra parte, una carencia, no exclusiva de la Fiscalía Anticorrupción, sino que incluye a la misma Fiscalía General del Estado, es la inexistencia de una **Unidad de Inteligencia Financiera**, esencial en la lucha anticorrupción. No dotar a las fiscalías de los recursos necesarios para montar y organizar este instrumento básico, denota falta de voluntad para que funcionen adecuadamente.

Es momento de recordar que está pendiente el cumplimiento de los 22 puntos mínimos para tener una Fiscalía que Sirva, prometido en agosto del año pasado por el entonces Gobernador electo de Jalisco, Enrique Alfaro.

Dato curioso: hasta la fecha, la Fiscalía Anticorrupción no ha recibido un sólo asunto por “enriquecimiento ilícito”.

## Designaciones públicas

Difícilmente se podrá avanzar en la prevención, investigación y sanción de los hechos de corrupción, si no se cuenta con las personas idóneas para llevar a cabo estas tareas y que, además, cuenten para su desempeño con la independencia, autonomía, experiencia y solvencia técnica y moral necesarias para cumplir cabalmente este compromiso.

Por diferentes circunstancias y durante décadas, se fue forjando un estilo de hacer nombramientos públicos en los que, lo enumerado, no formó parte de los requisitos básicos a exigir a los y las aspirantes a los diferentes puestos. Se ha detectado que, tanto en el estado como a nivel nacional, aproximadamente dos terceras partes de los servidores públicos que tienen cargos directivos no son reclutados conforme al perfil requerido, ni son evaluados mediante exámenes formales de ingreso.

No nos cansaremos de repetir que asignar puestos públicos por compromisos con amigos, para pagar favores de campañas o para cubrir cuotas de partidos políticos o poderes fácticos, **es corrupción** y que si de verdad, los tres poderes; ejecutivo, legislativo y judicial, los tres niveles de gobierno, así como los organismos autónomos y las propias entidades que forman parte del Sistema Estatal Anticorrupción están realmente comprometidos en el combate a la corrupción, se debe transitar hacia la **Ley de Designaciones Públicas** que corrija de fondo esta situación.



Como pueden apreciar en el semáforo, esta observación continúa en ROJO.

## Órganos Internos de Control

El **control interno** se define como un proceso integral que lleva acabo el titular, la administración y otros servidores públicos, para:

- a) dar seguridad razonable de que se alcanzarán los objetivos en cuanto a una ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones;
- b) cumplir las obligaciones de responsabilidad; cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables;
- c) y salvaguardar los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.

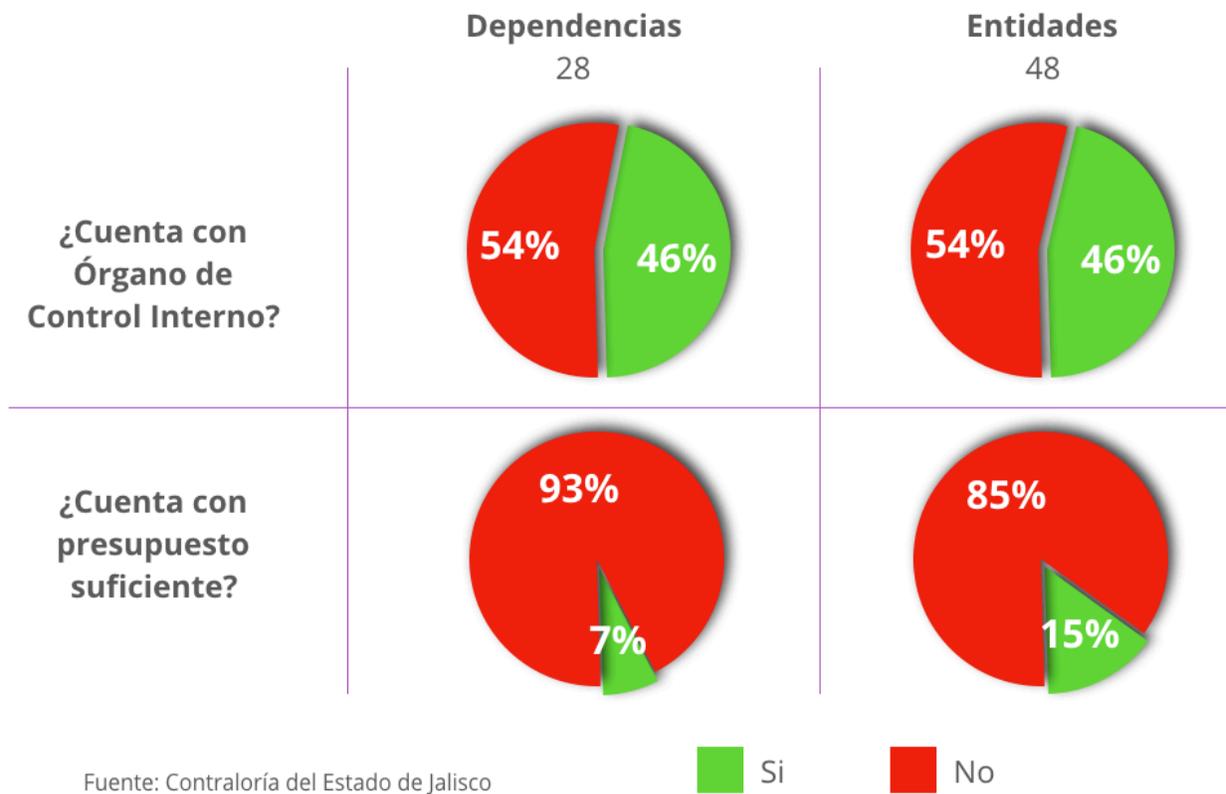
Por su parte, La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)<sup>1</sup> establece en la fracción XXI de su artículo 3, que los **Órganos Internos de Control** son las unidades administrativas a cargo de **promover, evaluar y fortalecer** el buen funcionamiento de los entes públicos por medio de la creación de instrumentos para la confiable y oportuna rendición de cuentas, el desarrollo de mecanismo de prevención de faltas administrativas y la aplicación de las leyes y sanciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

No se necesita mucho para darnos cuenta de la trascendencia de los **Órganos Internos de Control (OIC)** en el marco de la prevención institucional del fenómeno de la corrupción y por ello, desde nuestro primer informe, en abril del año pasado, demandamos la modificación de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) para transferir la supervisión y el control de estos órganos, de su superior inmediato, a la Contraloría General del Estado, *(esquema en que el supervisor depende del supervisado)*, procurando así un desempeño más objetivo.

Finalmente, el 5 de diciembre de 2018 esta ley se reformó y con ello se avanzó jurídicamente.

---

<sup>1</sup> LGRA, art. 3, fracc. II, III y IV y art. 115; LRPAJ, art. 53.



## Órganos Internos de Control en el Poder Ejecutivo



Sin embargo, este avance, no abarcó todo lo necesario para que su funcionamiento sea el adecuado debido a tres factores principales:

- 1) Aún son mayoría las dependencias o entidades públicas que ni siquiera cuentan con Organismo Internos de Control, a pesar de que la constitución nacional se los obliga.
- 2) La mayor parte de los Órganos Internos de Control que ya existen, no cuentan con presupuesto suficiente para que operen con un mínimo de eficiencia y grado de autonomía;



- 3) Un alto porcentaje de quienes laboran en ellos, han sido contratados sin tomar en cuenta las competencias y preparación necesarias para desempeñar sus puestos.

Además, se aprecian grandes asimetrías y desequilibrios en la distribución de los recursos humanos y materiales para su funcionamiento. (OIC hasta con 35 personas y otros con apenas una).

Estos números no requieren de mucho análisis para constatar la desafortunada, o intencional, mínima importancia que se le ha dado a esta forma de prevenir y sancionar la corrupción desde su origen en la administración pública.



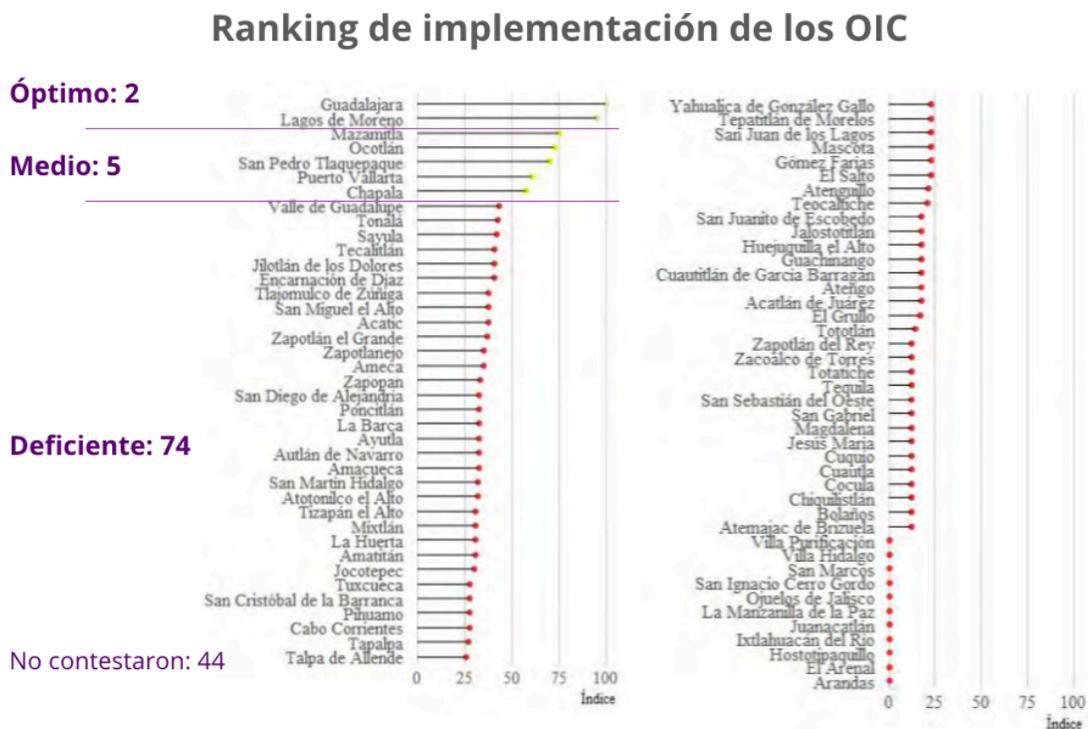
*La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco exige que todos los entes públicos cuenten con un OIC y que esté integrado de forma que la autoridad investigadora del procedimiento de responsabilidad administrativa sea distinta a la autoridad substanciadora y, en su caso, también de la autoridad resolutoria.*

La situación en los municipios pinta aún peor. La Auditoría Superior Estatal, llevó a cabo el año pasado una encuesta dirigida a las autoridades municipales, para conocer sus avances en la implementación de los aspectos básicos de sus Órganos Internos de Control.



Según el puntaje promedio que obtuvieron los municipios en el índice, éstos se clasificaron en tres categorías: óptimo (puntaje obtenido > 80), medio (50 < puntaje obtenido < 80) y deficiente (puntaje obtenido < 50).

El resultado es el siguiente:



Fuente: Auditoría Superior del Estado de Jalisco

## Órganos Internos de Control en los Municipios



Como se puede observar en el estudio, no hay una correlación directa entre las capacidades presupuestales de los municipios y el grado de avance en la creación de autoridades de control interno y su profesionalización. Tema que ya abordamos más ampliamente en el capítulo de Designaciones Públicas. Los procesos para la designación de titulares de los Órganos Internos de Control, requieren mucha más exigencia y seriedad.



## Observaciones de la ASEJ

Un nuevo tema en el radar del combate a la corrupción son las dos observaciones<sup>2</sup> que en febrero y marzo de este año, presentó la Auditoria Superior del Estado de Jalisco a la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción del Congreso del Estado, acerca del ejercicio del presupuesto de 2017 del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco y del Organismo Público Descentralizado (OPD) denominado Servicios de Salud Jalisco (SSJ).

En el primer caso por la cantidad de **\$495'812,747.50** (Cuatrocientos noventa y cinco millones ochocientos doce mil setecientos cuarenta y siete pesos 50/100 M.N).

En el segundo por la cantidad de **\$230'184,981.38** (Doscientos treinta millones ciento ochenta y cuatro mil novecientos ochenta y un pesos 38/100 M.N).

En su observación, la Auditoria ordena que ambas cantidades sean reintegradas a la hacienda pública del Estado de Jalisco.

---

<sup>2</sup> **Observación entregada a la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción el 28 de febrero de 2019:** Se aprueba en lo general la cuenta pública del ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco y se rechaza en lo particular por la cantidad de \$495'812,747.50 (Cuatrocientos noventa y cinco millones ochocientos doce mil setecientos cuarenta y siete pesos 50/100 M.N), cantidad que deberá ser reintegrada a la hacienda pública del Estado de Jalisco. Por erogaciones no justificadas y por omisión en el ejercicio de acciones de cobro.

**Observación entregada a la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción el 26 de marzo de 2019:** Se aprueba en lo general la cuenta pública del ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 del Organismo Público Descentralizado (OPD) denominado Servicios de Salud Jalisco (SSJ) y se rechaza en lo particular por la cantidad de \$230'184,981.38 (Doscientos treinta millones ciento ochenta y cuatro mil novecientos ochenta y un pesos 38/100 M.N), cantidad que deberá ser reintegrada a la hacienda pública del Estado de Jalisco. Por erogaciones no justificadas y por omisión en el ejercicio de acciones de cobro.



## Poder Judicial

Recientemente el Poder Judicial en el estado ha sido tema nacional con señalamientos delicados, a pesar de que falta deslindar la intención o veracidad de varios de ellos, nos parece que en nada abona la añeja costumbre de mantener al interior del citado poder toda discusión sobre los asuntos y problemas del Poder Judicial. Al igual que con los otros dos poderes, la suerte y desempeño del Poder Judicial es de interés público. La transparencia en sus fallos, dinámicas, disciplina y finanzas es indispensable para prevenir posibles actos que no son dignos del Poder Judicial, ni de ninguno.

El Tribunal de Justicia Administrativa avanzó cuantitativamente al hacer públicas sus sentencias, sin embargo, lo hace en un formato que impide el análisis cualitativo de las mismas; por lo que se exhorta a este Tribunal a publicar sus sentencias en formato abierto y al Consejo de la Judicatura a que dicte medidas para que el Supremo Tribunal de Justicia cumpla con respecto de las obligaciones de transparencia de las sentencias dictadas.

## Coordinación del Sistema

Cuando a partir de este año, el Sistema Estatal Anticorrupción cubrió, si no completamente, si de una manera suficiente sus requerimientos materiales básicos, observamos que había llegado el momento de que las diferentes instancias iniciaran un trabajo coordinado y de estrecha colaboración (Cuarto Informe).

Sin embargo, la falta de comunicación oportuna entre el Comité de Participación Social y el Órgano de Gobierno del Sistema, generó un diferendo que como consecuencia canceló temporalmente el nombramiento de titulares de cuatro direcciones de la Secretaría Ejecutiva, indispensables para realizar de forma más completa y eficiente su labor. Ahora, será necesario repetir el proceso causando retraso en programas y acciones del sistema de por lo menos seis meses.

Nos parece que la comunicación y el acuerdo en cada uno de los cuerpos colegiados del Sistema resulta esencial, particularmente cuando existen normas para discutir puntos de opinión divergentes y procesamiento de diferendos. Queremos a un Comité de



Participación Social más coordinado entre sí y con el resto de los cuerpos del Sistema; si bien el presidente es un nodo común, quisiéramos ver a los Consejeros Ciudadanos más compenetrados aún de las discusiones del Comité Coordinador y el Órgano de Gobierno, dentro del marco de sus atribuciones, con respeto y apoyo a las decisiones tomadas en diferentes cuerpos colegiados de un mismo Sistema.

En general en el tema de coordinación: sugerimos la instalación de mesas de trabajo permanentes, interinstitucionales y totalmente operativas, que faciliten la fluidez de los asuntos.

## Conclusión

Nuestro objetivo como ciudadanos interesados en el tema, es vigilar que las instituciones actúen de manera legal, legítima, eficaz, con integridad, apertura, visión de derechos humanos y rendición de cuentas.

El camino aún es largo y las tareas pendientes son muchas. Como conclusión de este Quinto Informe, insistimos en la

- Promoción de designaciones con mecanismos abiertos, competidos, transparentes y basados en perfiles técnicos que dignifiquen el servicio público en todos sus niveles y reduzcan el control político de los partidos sobre los procesos.
- En la urgencia de dotar de los suficientes recursos humanos y materiales a las diferentes instancias públicas comprometidas en el combate a la corrupción.
- En la necesidad de interconectar operativamente a las Fiscalías Anticorrupción con las diferentes acciones, procesos y bases de datos de otras instancias públicas, pertinentes para sustanciar de forma sólida los procedimientos acusatorios, de tal forma que se venza la impunidad que por sí sola, se ha convertido en factor importante de la corrupción.
- Asegurar la participación efectiva de ciudadanos y comunidades en el control de los recursos públicos,



En fin, consolidar una nueva cultura de integridad ciudadana que tenga como objetivo central actuar en cualquier circunstancia de manera legal, transparente y responsable.