

Estudio sobre órganos internos de control de los organismos públicos descentralizados en el ámbito municipal.



ASEJ

AUDITORÍA SUPERIOR
DEL ESTADO DE JALISCO
PODER LEGISLATIVO

ESTUDIO SOBRE ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Enero, 2020

Equipo técnico responsable de la publicación: Héctor Romero González, René Uriel Macías Rodríguez, Leonardo Javier Ramírez Miranda y Jorge Alberto Valadez Rodríguez.

El presente estudio no debe entenderse como un juicio de valor ni una interpretación oficial de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) sobre el cumplimiento a las disposiciones legales en materia de responsabilidades administrativas y control interno. Los resultados y observaciones parten de la información que proporcionaron las entidades fiscalizables. Por tanto, no podrá ser utilizada para vincular a la ASEJ por motivo alguno.

ÍNDICE

1. Introducción	2
2. Metodología	5
3. Resultados	6
4. Conclusión	13

1

Introducción

El control interno es un proceso en el que participan prácticamente todas las áreas de una organización, desde el órgano de gobierno hasta la administración y el resto de los servidores públicos. Algunos de sus objetivos son ayudar a que las metas de la organización se consigan de manera razonable, vigilar el uso de los recursos públicos y prevenir la corrupción.¹ Este proceso incluye las auditorías internas y los mecanismos de prevención de la corrupción. Según la Declaración de Lima de INTOSAI,² el control interno no es un fin en sí mismo, sino que es el medio por el cual un organismo regulador señala las violaciones a la legalidad, asegura cierta rentabilidad y se procura racionalidad en las operaciones financieras.

Hay diferentes leyes que regulan las atribuciones de los órganos internos de control (OIC), tanto en el ámbito nacional como en el estado de Jalisco. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ se señala que los entes federales, estatales y municipales deberán contar con este tipo de organizaciones, las cuales tendrán facultades para prevenir, corregir e investigar actos que pu-

¹Auditoría Superior de la Federación, *Marco integrado de control interno*, s/r, México, 2014, p. 8.

²Art. 1

³Art. 109, frac. III.

dieren considerarse como faltas administrativas; para sancionar algunas de éstas; para revisar ingresos y egresos de los recursos públicos; y para presentar denuncias de hechos u omisiones que pudieran considerarse como actos de corrupción. En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción⁴ también se determinan algunas funciones de las áreas encargadas del control interno, como lo son celebrar convenios con el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y proporcionar a éste información sobre los procedimientos que hayan terminado en sanciones firmes.

En el ámbito estatal, en la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco⁵ se dice que los órganos internos de control tendrán facultades para prevenir actos de corrupción y faltas administrativas; revisar el uso de los recursos públicos; investigar, sustanciar y calificar faltas administrativas; entre otras. Dicha ley⁶ también establece que los órganos internos podrán investigar, sustanciar y resolver sobre faltas administrativas, siempre que diferentes áreas se encarguen de estas tres funciones. Además, en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco⁷ se añaden obligaciones a los OIC, como las de llevar la contabilidad gubernamental de su organización e iniciar auditorías internas. En la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios⁸ se dice que los OIC de los sujetos obligados vigilarán el cumplimiento de dicha ley y podrán hacer auditorías archivísticas.

Debido a la importancia del control interno, en la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) se ha elaborado este documento, en el cual se presentan los resultados de una encuesta levantada entre titulares de los OIC de los organismos públicos descentralizados (OPD) en los municipios del estado. El cuestionario

⁴Art. 9, frac. XV y art. 57.

⁵Art. 52.

⁶Art. 53.

⁷Art. 8., frac. I y II.

⁸Art. 115.

empleado tenía el propósito de conocer algunas características tanto de los titulares de los OIC como del marco legal que rige a tales organizaciones. En este sentido, en el presente estudio se busca ampliar la información que esta misma institución publicó en el *Estudio sobre los órganos internos de control en la administración municipal de Jalisco*,⁹ en el cual se buscaba responder a preguntas como ¿qué tanto los ayuntamientos han adecuado sus órganos internos de control a las modificaciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Jalisco? y ¿qué tanto han atendido las recomendaciones de profesionalización del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco? Tanto el estudio previo como éste se elaboraron con el propósito de encontrar evidencia de qué tanto las organizaciones municipales se han adecuado a los cambios que exige el nuevo paradigma de combate a la corrupción.

Este documento está organizado en cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción. Se muestra, en la segunda parte, la metodología con la que se llevó a cabo la encuesta. En la tercera se describe cómo ha cambiado el universo de los organismos públicos descentralizados municipales, durante los últimos años, y se presentan los resultados del ejercicio. La última sección contiene algunas conclusiones derivadas de la evidencia recabada.

⁹s/r, Guadalajara, 2019.

2

Metodología

En la ASEJ se diseñó un cuestionario de 35 preguntas, con las cuales se pretendía recabar información sobre la estructura, los reglamentos y la profesionalización de los titulares de los OIC de los organismos descentralizados en los municipios de Jalisco. Dicho instrumento se envió a los titulares entre el 14 y el 15 de agosto de 2019. Se recibieron respuestas hasta el 9 de septiembre de ese año. El método de captura de la información fue un formulario de Google Forms, en el cual los entrevistados podían vaciar sus respuestas.

Las preguntas del cuestionario se dividían en tres rubros, en el primero de los cuales se cuestionaba sobre el nombramiento de los titulares de los OIC, su formación académica y su experiencia laboral; en el segundo se hicieron preguntas sobre la forma en la que se dividían las labores de investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas; en el tercero se pretendió conocer qué tan actualizados estaban los marcos legales internos.

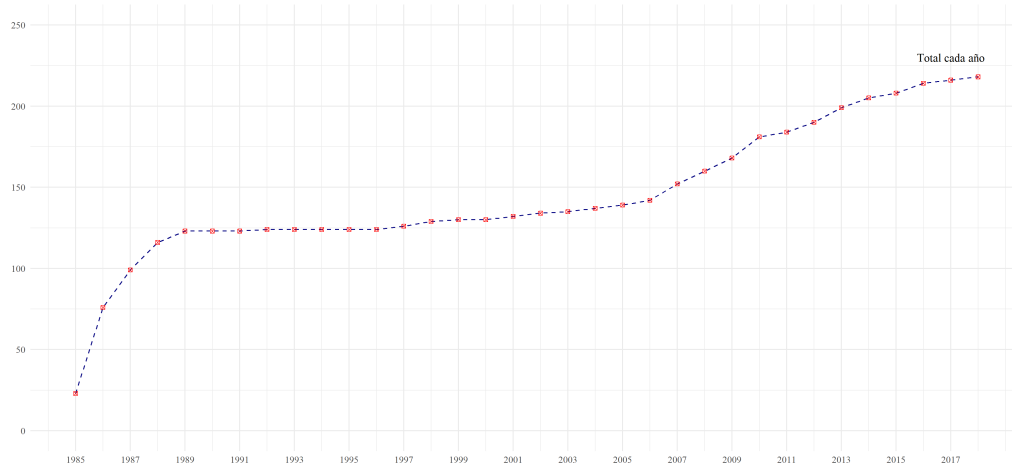
Tras recibir las respuestas de los OIC, en la ASEJ se observó cuántos de los titulares de los OIC cumplían la misma función en el gobierno municipal. En aquéllos OPD cuyos titulares del OIC eran diferentes al titular de órgano municipal, también se revisó si los reglamentos estaban actualizados.

3

Resultados

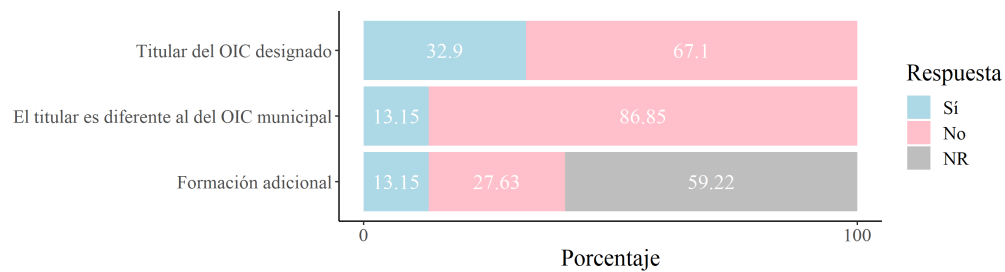
La cantidad de OPD en los municipios ha crecido considerablemente en las últimas tres décadas. Mientras en 1985 había sólo 23 organizaciones de este tipo, tres años más tarde ya había 116. Luego de ese periodo, hubo cierto aumento paulatino, especialmente entre 1989 y 2005. Entre 2006 y 2010 el incremento se volvió a acelerar, aunque no con la misma velocidad que en los años ochenta. De esta forma, actualmente se tiene registro de 218 OPD municipales e intermunicipales, de los cuáles una vasta mayoría se dedica a la asistencia social, como los sistemas de desarrollo integral de la familia (DIF) y los dedicados a la atención de los jóvenes, los adultos mayores y las mujeres. Otro gran grupo está conformado por los organismos dedicados al medio ambiente, pues hay varios municipios cuyo sistema de gestión del agua está constituido como un OPD, además de las 12 juntas intermunicipales dedicadas a gestionar el medio ambiente o el territorio.

La encuesta de la ASEJ se envió a los 218 OPD registrados, de los cuales sólo 76 respondieron. Los principales resultados de dicha encuesta se presentan a continuación.

Gráfica 1. Organismos públicos descentralizados en Jalisco

Fuente: elaboración propia.

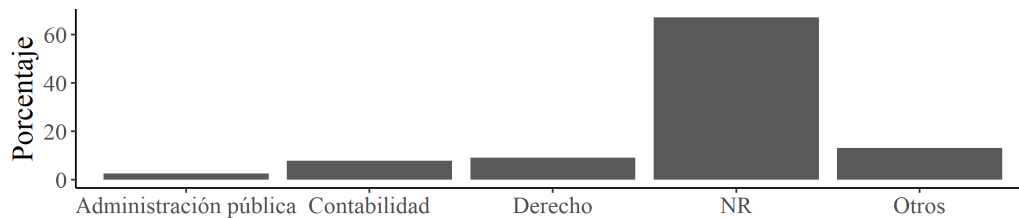
Cuando se preguntó si había titular nombrado en el OIC, sólo 25 (32.9 %) respondieron que sí. 10 de los funcionarios que desempeñaban dicha función lo hacían de manera exclusiva en su OPD. En el resto de los casos, los contralores municipales (o sus figuras afines) eran quienes tenían encomendado el control interno de la organización. Se hicieron, además, preguntas sobre la preparación y la experiencia de estos servidores públicos. Según las respuestas de los encuestados, 10 de ellos (13.15 %) cuenta con formación adicional en temas relevantes para su labor, 21 (27.63 %) manifestaron que no era el caso y el resto (59.22 %) no respondieron la pregunta.

Gráfica 2. Preguntas del rubro 1

Fuente: elaboración propia.

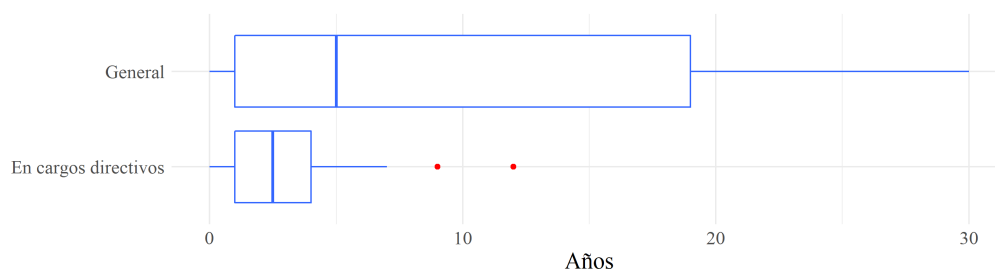
La carrera más frecuentemente estudiada entre estos funcionarios fue derecho, pues 7 de ellos (9.21 %) dijeron haberla estudiado, seguida de contabilidad con 6 casos (7.9 %) y administración pública con 2 (2.63 %). Además, 10 funcionarios (13.16 %) mencionaron tener estudios en otra área, como arquitectura o alguna ingeniería. La *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* del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción¹ sugiere que los titulares tengan formación en derecho, contabilidad, administración pública, finanzas o carreras afines. Esto implica que sólo 19.74 % de los encuestados atendió esta recomendación.

¹En adelante, *Recomendación CCSEAJ*

Gráfica 3. Profesiones de los titulares de los OIC

Fuente: elaboración propia.

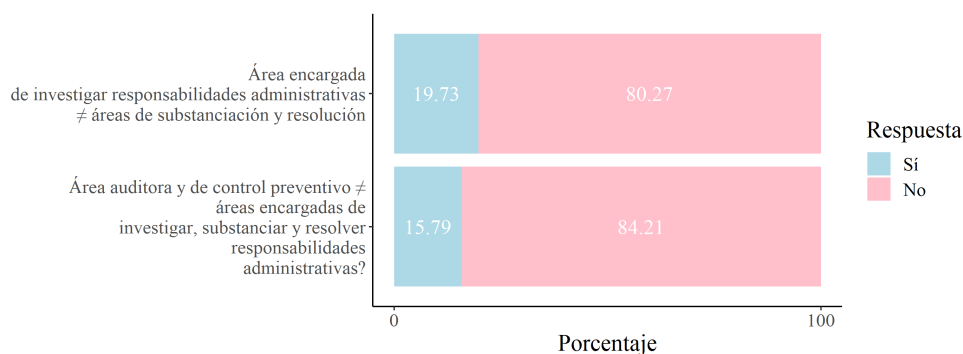
Además del área de estudios, el cuestionario incluyó dos interrogantes sobre la trayectoria laboral. Por una parte, las respuestas de los encuestados indican que quienes se encargan de los OIC en los OPD de los municipios de Jalisco tienen entre 0 y 30 años de experiencia profesional, con un promedio de 8.7 y una mediana de 5 años. Por otra parte, estos servidores tienen entre 0 y 12 años ocupando cargos directivos, aunque el promedio es 3.2 y 2.5 años como mediana. En la *Recomendación CCSEAJ* se señala que es deseable que los titulares de los OIC tengan por lo menos dos años de experiencia profesional en general y cuando menos un año de experiencia en cargos directivos. Según los resultados de la encuesta, sólo 6 titulares no cumplen con la primera característica y cuatro con la segunda.

Gráfica 4. Experiencia profesional de los titulares de los OIC

Fuente: elaboración propia.

Otro tema incluido en la encuesta fue la estructura del OIC. Como se puede observar en la gráfica 5, sólo 15 OIC (19.73 %) separan el área que investiga las responsabilidades administrativas de aquella encargada de substanciarlas. Por el contrario, 61 OPD (80.27 %) dijeron no separar estas funciones. En 12 ocasiones (15.79 %) se dijo que la función de auditar y del control preventivo recaían en áreas diferentes a las encargadas de investigar, substanciar y resolver faltas administrativas. En 64 ocasiones (84.21 %) esto no era así. El Consejo Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción recomienda que los OIC tengan la siguiente estructura: titular, área de auditoría y control preventivo, área investigadora y área de responsabilidades. Esta misma institución sugiere que la atribución de resolución esté a cargo de un área independiente o, en su defecto, que sea el titular quien se encargue de dicha función. No obstante, la legislación sólo señala que la atribución de resolver no debe caer en el área investigadora.² La siguiente gráfica muestra información al respecto.

Gráfica 5. Separación de las funciones



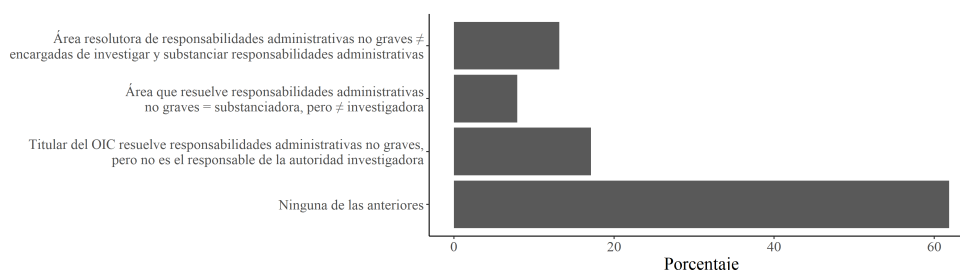
Fuente: elaboración propia.

A la pregunta ”¿Cuál considera que es la situación de su OIC?”, 10 funcionarios (13.16 %) dijeron que el área de resolver sobre responsabilidades administra-

²Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, art. 53.

tivas no graves era independiente de la que investigaba y substanciaba. Además, en 6 organizaciones (7.89 %) el área substanciadora era la misma que la resolutoria, pero diferente a la investigadora. En 13 ocasiones (17.1 %), el titular del OIC es quien resolvía sobre las responsabilidades administrativas no graves, pero no era el encargado de investigarlas. Por último, 46 de las respuestas recibidas (61.85 %) indicaban que ninguno de los anteriores era la situación de la institución.

Gráfica 6. Resolución de responsabilidades administrativas no graves

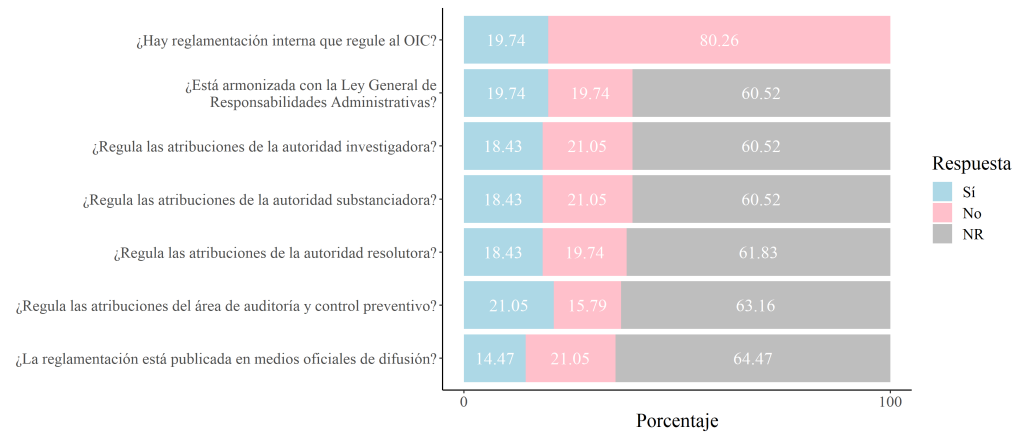


Fuente: elaboración propia.

El tercer tema que incluía el cuestionario se refería al marco legal interno que rige a los OIC. Sólo 15 encuestados (19.74 %) manifestaron que el área de control interno del OPD cuenta con reglamentación interna, mientras el resto reveló que no era así. El mismo número de organizaciones ha armonizado sus normas internas con la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Cuando se preguntó a los funcionarios si el marco normativo regulaba las atribuciones de la autoridad investigadora, 14 (18.43 %) dijeron que sí, 16 (21.05 %) dijeron que no y el resto no respondió. Además, también en 14 casos los reglamentos internos regulaban las actividades de las áreas substanciadoras y resolutoras. En los reglamentos de 16 OPD (21.05 %), según las respuestas, se encontraban delimitadas las facultades de las áreas de auditoría y control preventivo. Por último, sólo 11 (14.47 %) organizaciones dijeron haber publicado su reglamento en medios oficiales de difusión.

En la revisión documental que se hizo en la ASEJ, en la cual se analizaron los reglamentos internos de los OPD municipales y sus portales de transparencia, se encontró que sólo 3 reglamentos se habían publicado en medios oficiales de difusión. En 2 de éstos se regulaban las atribuciones específicas de los OIC.

Gráfica 7. Actualización del marco legal interno



Fuente: elaboración propia.

4

Conclusión

Los datos recabados muestran que se deben hacer múltiples arreglos en los OIC de los OPD municipales. La mayor área de oportunidad para este tipo de organizaciones se encuentra en los reglamentos, pues, según las respuestas que los propios entes proporcionaron, el promedio de cumplimiento es de sólo 18.61 %. Los otros dos rubros —el de la profesionalización del titular y la estructura del OIC— muestran promedios de cumplimiento muy similares —23.39 % y 24.55 %, respectivamente— lo cual es indicativo de que en ambos también hay mucho que mejorar.

