OCTAVO INFORME

OBSERVATORIO DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE JALISCO

Preámbulo

El 27 de septiembre del 2017, un grupo de ciudadanos en lo individual y organizaciones de la sociedad civil, de manera autónoma y con total independencia, nos constituimos como Observatorio Ciudadano del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, con el objetivo de seguir de cerca y puntualmente el proceso de implementación de este esfuerzo institucional por inhibir la corrupción.

Desde entonces, nos hemos ocupado en comprender su estructura, funcionamiento y evolución, a través de diferentes procesos y métodos para percibir, obtener y registrar datos, información, hechos y realidades del trabajo del Sistema. Además, hemos dado cuenta de las dificultades y obstáculos que han enfrentado sus integrantes, al igual que de sus aciertos y desaciertos.

Nuestro trabajo de permanente observación procura siempre ser propositivo, imparcial y objetivo, para que esta política pública se convierta en una institución fuerte y sólida en el combate a la corrupción. Así como hemos detectado fuertes inercias, resistencias y obstáculos difíciles de superar, también hemos sido testigos del arduo y persistente trabajo que han realizado muchas personas y funcionarios y funcionarias públicas, con el fin de propiciar su avance y consolidación.

Ya en vísperas del término de este año 2022, que coincide con la salida de la última persona de las cinco que integraron el primer Comité de Participación Social, es más que pertinente hacer un recuento general del objetivo esencial del sistema y los resultados obtenidos.

Desde nuestra visión, este objetivo queda claramente indicado en el artículo 5 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, al disponer como su obligación -entre otras cosas-, establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la **coordinación** entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, para la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas graves y hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción.

El eje del Séptimo Informe público de este observatorio (agosto de 2021) consistió, precisamente en señalar, con datos aportados por las propias instancias del sistema, que lo mandatado por esta Ley no se cumple adecuadamente debido, tanto a indefiniciones y falta de armonía entre leyes y reglamentos, como a atascos, obstáculos o taponamientos del flujo que deberían seguir

los procesos que inician con la detección de una falta administrativa grave o un delito de corrupción, y que deberían de concluir con su correspondiente, oportuna y justa sanción.

Somos plenamente conscientes de la complejidad de estos procesos y por ello, la imperiosa necesidad de abordarlos con un enfoque sistémico que atienda esa complejidad a través de metodologías, técnicas colaborativas y organizacionales interconectadas, acordes con su naturaleza y que hasta la fecha no se perciben claramente en el trabajo y especialmente en los **resultados** del Sistema.

Propuesta al Comité Coordinador

Fue así que, desde esta organización de la sociedad civil, en el marco del Séptimo Informe, ya mencionado, propusimos que el personal de las instancias directamente involucradas en este proceso, realizaran encuentros de trabajo directamente enfocados a mejorar el índice de sanción de las faltas administrativas graves y delitos de corrupción.

Durante algunos meses impulsamos esta iniciativa con los titulares del sistema y como resultado, el 31 de marzo de 2022 el Comité Coordinador aprobó el acuerdo número 2022/4, que instruye a la Secretaría Ejecutiva coordinar una mesa de trabajo para analizar la propuesta.

El 30 de junio de 2022, en su Segunda Sesión Ordinaria, el Comité Coordinador determinó la factibilidad para llevar a cabo el **"**Taller para el mejoramiento del proceso de detección, investigación y sanción de la corrupción", en el que participarían todas las instancias que componen el Sistema, bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva.

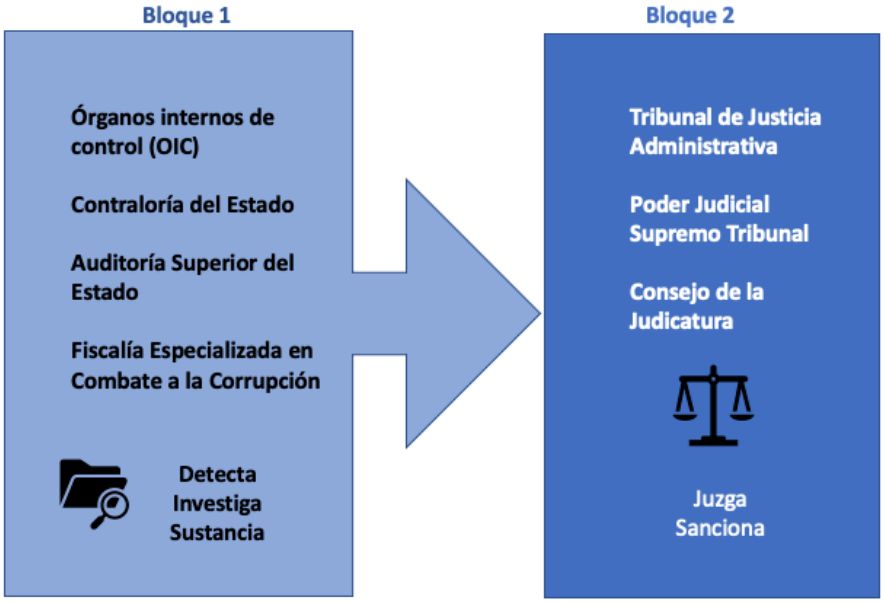
Luego, durante el 15 y 18 de agosto de 2022 se llevaron a cabo dos sesiones iniciales en las que, por espacio de aproximadamente 6 horas de trabajo, cada una de las instancias del sistema expuso lo más relevante que ha identificado como puntos débiles y áreas de oportunidad del proceso general, y en los puntos de interconexión de las diferentes instancias del sistema.

Como resultado de este ejercicio, la Secretaría Ejecutiva produjo el documento "Mecanismos de coordinación para mejorar los procesos de detección, investigación y sanción de la corrupción " que propondrá al Comité Coordinador en la sesión ordinaria del próximo 29 de noviembre.

Participamos como observadores en ambas reuniones y a continuación hacemos una síntesis de lo más relevante expuesto, en espera del documento oficial que dará pie a que continúen los trabajos propuestos hace un año.

Para proceder a esta parte del informe, es importante distinguir que en el proceso del que venimos hablando, el trabajo se puede agrupar en dos grandes rubros: El inicial, consiste en la

detección, investigación y substanciación de faltas administrativas graves y delitos que pueden ser clasificados como corrupción y el segundo, consistente en el trabajo de quienes juzgan y sancionan estas conductas.



PRIMER BLOQUE: detección, investigación y sustanciación

Algunos de los puntos más relevantes expuestos como áreas de mejora del primer rubro son los siguientes:

- Ampliar la capacidad y facultades de investigación de los Órganos Internos de Control (OIC).
- Promover su profesionalización, capacitación e intercambio de técnicas y habilidades.
- Documentar sus buenas prácticas y establecer mayor comunicación con los órganos de control municipales.
- Aumentar las capacidades jurídicas de estos órganos, ya que ciertos “datos de prueba” quedan fuera de su actual jurisdicción y ello les dificulta o impide ahondar en las investigaciones.
- Definir con precisión el perfil técnico y las características esenciales para seleccionar y designar a los titulares de estos órganos.
- Mejorar la capacitación de las autoridades investigadoras y sustanciadoras, en coordinación y colaboración con personal del Tribunal de Justicia Administrativa y del Poder Judicial.
- Revisar las leyes que norman los órganos internos de control, entre ellas, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, ya que se diseñaron pensando en instituciones grandes y con recursos; cuando en la realidad muchos de ellos operan con presupuestos absolutamente insuficientes.
- Aumentar las capacidades de investigación especializada en el tema, contar con un equipo de auditores propios, así como con más atribuciones interpretativas.

- Buscar la autonomía de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ya que estar dentro de la estructura organizacional de la Fiscalía General del Estado limita su acción.

Como acciones necesarias para mejorar resultados del sistema en lo que toca al segundo rubro de trabajo, se plantearon las siguientes necesidades:

- Capacitar a jueces en el tema y lo relativo a la corrupción y de ser posible, contar con juzgados penales especializados en la materia.
- Atender lagunas conceptuales de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco para que el Tribunal de Justicia Administrativa tenga una "mayor aportación jurisdiccional".
- Contar con una sala especializada en la materia en este tribunal, como ya ocurre en otros estados.
- Establecer claramente la distinción entre "quejas administrativas" y "actos jurisdiccionales"; ya que confundir estos conceptos da lugar a múltiples problemas.
- Ajustar la legislación, ya que los actos de corrupción, al ser de "oculta realización", no se apegan al paradigma para investigar y juzgar, aplicable en otro tipo de delitos, que requieren que se prueben el tiempo, modo y lugar de su comisión.

En lo general:

- Mejorar las mecánicas de coordinación y la revisión de las matrices de indicadores para resultados (MIR) de todo el proceso, interconectando los resultados de cada una de las instancias que intervienen.
- Establecer protocolos y catálogos para tipificar y calificar lo que son faltas graves y delitos relacionados con la corrupción.
- Aumentar la comunicación entre las instancias del Sistema, para agilizar los procesos y corregir errores conceptuales.

Finalmente, se requiere la intervención del Congreso del Estado para:

- Armonizar puntos entre la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco y la Ley General de Responsabilidades Administrativas que presenten conflicto de criterios.
- Dotar de presupuestos suficientes la ejecución de trabajos derivados de las reformas legales.
- Establecer las condiciones estructurales necesarias para que el Sistema funcione como tal, especificando la manera en qué habrán de coordinarse tanto en lo presupuestal, como en la elaboración de proyectos conjuntos enfocados a la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, considerando los aspectos en los que es posible y deseable la colaboración entre las organizaciones que lo integran.

Estado actual:

Con el fin observar con más detalle la continuidad del trabajo que realizan las instancias del primer grupo al pasar los procesos al segundo grupo, se les solicitó la información que presentamos a continuación:

PRIMER GRUPO: Detección, Investigación Y Substanciación.

Contraloría del Estado

De enero de 2019 a oct de 2022 la Contraloría del Estado y los 47 órganos internos de control del Poder Ejecutivo, generaron 990 Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) de los cuales, 84 fueron considerados como faltas graves y se enviaron al Tribunal de Justicia Administrativa (TJA).

Cabe hacer notar que, como se aprecia en el Cuadro 1, la Contraloría del Estado, ha venido duplicando el número de IPRA´s entregados anualmente al Tribunal de Justicia Administrativa. En el mismo lapso, la contraloría del Estado también presentó 121 denuncias penales ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

	2019	2020	2021	2022	Totales
Investigaciones iniciadas por:					
47 OIC´s	2,691	2,265	1,718	1,942	8,616
Contraloría	191	117	207	179	694
					9,310
Total de IPRAS generados					
47 OIC´s	78	231	340	265	914
Contraloría	9	6	29	32	76
					990
IPRAS calificados OIC y CE como:					
Falta no grave	44	87	361	193	685
Falta graves	6	12	29	47	**94**
Procesos en curso en TJA	6	14	24	40	**84**
Denuncias penales/FECC	9	29	62	21	**121**
Servidores públicos suspendidos/as	9	2	54	44	**109**
Servidores públicos inhabilitados/as	8	8	41	29	**86**
Servidores públicos destituidos/as	3	2	16	10	**31**

Cuadro 1

Auditoría Superior del Estado

Como resultado de su trabajo de fiscalización de los años 2018 y 2019, la Auditoría Superior del Estado (ASEJ), ha emitido 228 Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA).

De estos, 154 se han remitido al Tribunal de Justicia Administrativa (TJA), sin que a la fecha se haya dictado la sentencia correspondiente. Mientras que 74 procedimientos se encuentran en curso ante la autoridad substanciadora competente (AS).
Los datos con detalle se pueden ver en el Cuadro 2 que acompaña esta información.

	INFORMES DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA			
	CUENTA PÚBLICA			
	ENTIDAD FISCALIZADA	TOTAL	AS	TJA
2018	Colegio de Bachilleres	2	0	2
	Instituto de Pensiones del Estado	9	0	9
	Poder Ejecutivo	1	0	1
	Sarvicios de Salud	8	0	8
	Mexticacán	13	13	0
	Tapalpa	12	0	12
	Tuxcueca	10	0	10
	Villa Corona	13	12	1
	Villa Hidalgo	11	0	11
	Suma de las otras 34 entidades	101	12	89
	TOTAL 2018	180	37	143
2019	Ninguna entidad pasa de 10 IPRAS			
	TOTAL 2019	48	37	11
	TOTAL 2018 y 2019	228	74	154

Cuadro 2

La Auditoría del Estado informó que con motivo de hallazgos derivados de la revisión a la cuenta 2019, se encuentran en curso diversas investigaciones, lo que genera la brecha entre las cifras de cada ejercicio.
Por otra parte, las auditorías de desempeño constituyen una revisión de los principios de eficacia, eficiencia y economía del quehacer gubernamental para minimizar el costo de los recursos empleados; obtener el máximo de los insumos disponibles; lograr los resultados previstos, y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía.

Observar que de las 270 recomendaciones de desempeño practicadas por la Auditoría Superior del Estado durante los años 2018 a 2020, sólo se hayan atendido 94, aclarado apenas 4 (1.5%); y otras 87 sigan en proceso de aclaración después de casi dos años, lo que denota una respuesta más que deficiente e insuficiente de los sujetos obligados, entre ellos municipios y dependencias y entidades públicas estatales.

	2018-2020					
	Total	Aclarada	No aclarada	No atendida	En proceso de atención	Atendida
2018	122	1	32	23	33	33
2019	70	3	4	6	8	49
2020	78	0	8	12	46	12
	270	4	44	41	87	94
%	100	1.5	16.3	15.2	32.2	34.8

Cuadro 3

Es un hecho que no todas las recomendaciones son iguales; algunas requieren años para su corrección, considerables esfuerzos y aun cambios de leyes, sin embargo, otras son muy básicas de corregir y, aun así, no se atienden. Destaca que en la revisión practicada al Ayuntamiento de Cuautla se emitieron 15 recomendaciones, de las cuales ninguna fue aclarada o atendida.

Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

En la Fiscalía especializada en Combate a la Corrupción se observa un flujo constante tanto en el número de carpetas que se judicializaron como en las que quedaron personas vinculadas a proceso, a partir del año 2019 a la fecha.

Aparte de los detalles númericos que se aprecian en el Cuadro 4, entre las personas quedaron vinculadas a procesos se encuentran 6 exsecretarios del Estado, 15 directores generales, 4 expresidentes municipales y varios agentes del Ministerio Público.

	2018	2019	2020	2021	2022	Totales
Carpetas de investigación abiertas	1,456	976	798	743	683	**4,656**
Iniciadas por delitos relacionados con corrupción	648	789	608	629	574	**3,248**
Carpetas de investigación remitidas a otra autoridad por no corresponder a la FECC	747	114	107	37	31	**1,036**
Carpetas de investigación vinculadas a proceso	3	13	14	15	16	**61**
Servidores públicos vinculados a proceso	2	32	28	19	69	**150**
Particulares vinculados a proceso	0	4	2	0	1	**7**
Personas jurídicas vinculadas a proceso	0	1	0	0	2	**3**

Cuadro 4

SEGUNDO GRUPO: Juicio y sanción.

Con el foco puesto en el flujo que sigue el trabajo del sistema desde la detección de faltas administrativas graves o delitos que sean considerados como corrupción, hasta su correspondiente sanción, se solicitó al Tribunal de Justicia Administrativa y al Supremo Tribunal de Justicia la información relativa al cauce que siguió el trabajo de las tres instancias que ya se revisaron.

Tribunal de Justicia Administrativa

El Tribunal de Justicia Administrativa reportó haber recibido 396 IPRA´s en el período que va de 2018 al 9 de noviembre de 2022.

Al hacer el análisis de la información recibida de este tribunal y sintetizarla en el Cuadro 5, observamos lo siguiente:

Salas	1	2	3	4	5	6	TOTAL	
IPRAS turnados a cada Sala	67	71	64	64	64	66	**396**	100
% del total	16.92	17.93	16.16	16.16	16.16	16.67	**100**	
En trámite								
De 2018 y dic 2021	13	11	6	5	9	13	47	
De enero 2022 a la fecha	24	14	4	4	30	21	107	
Total en trámite	37	25	10	9	39	34	**154**	**38.9**
Sin Pronunciamiento	6	7	38	36	0	23	**110**	**27.8**
Doce categorías con baja incidencia							**58**	**14.6**
Regresado por 8 diferentes motivos	15	15	7	7	9	1	**54**	**13.6**
Se excusa y pasa a otra Sala	2	1	0	3	1	0	**7**	**1.8**
Sentencia absolutoria	0	1	2	0	3	0	**6**	**1.5**
Sentencia sancionatoria	0	0	0	0	6	0	**6**	**1.5**
Resuelto amparo/ejecución	1	0	0	0	0	0	**1**	**0.3**
TOTAL							503	100

Cuadro 5

- Hay una regular y equitativa distribución de casos entre las diferentes Salas Unitarias. Llama la atención que de los IPRAS recibidos el 80% están en trámite, no han recibido algún pronunciamiento o se han regresado a su origen por diferentes motivos.
- Sólo el 3% han recibido sanción: la mitad absolutoria y la otra mitad condenatoria.

Por la forma como se recibió la información observamos que para clasificar el estado de los IPRA´s, el Tribunal no cuenta con un catálogo de faltas metódicamente predetereminado.
Se observa también carencia de un registro estadístico global (de todas sus salas unitarias), plenamente confiable que facilite el análisis y procesamiento de datos.
Que de todos los procesos recibidos, sólo se haya dictado sentencia -de forma absolutoria o condenatoria- al 3%, hace más que evidente la existencia de obstáculos que impiden el adecuado flujo del proceso.
Detectar dónde están, cómo se generan y de qué forma se pueden resolver o minimizar estos obstáculos, es el objetivo del ejercicio propuesto por este observatorio.

Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial).

Lo observado en la información obtenida por el Supremo Tribunal de Justicia indica igualmente ausencia de registros estadísticos confiables, debido a la insuficiencia en la tipificación estandarizada de los delitos.

CARPETAS JUDICIALIZADAS POR TEMAS DE CORRUPCIÓN					
Tipo de delito	2021	2022	TOTAL	%	
Abuso de autoridad simple y agravada con peculado, cohecho y delitos cometidos en la admon. pública y otros ramos	36	22	58	37.7	
Cohecho simple y agravado con corrupción y delitos cometidos en la admon. de justicia	23	8	31	20.1	
Desaparición forzadade personas y agravada con abuso de autoridad	27	13	40	26.0	83.8
Evasión de presos simple y agravada delitos cometidos en la admon. pública y otros ramos	7	1	8	5.2	
Peculado	5	2	7	4.5	
Ejjercicio indebido y abandono del servicio público	4	0	4	2.6	
Ataque peligroso/Delitos cometidos por representantes de la autoridad	1	0	1	0.6	
Uso ilicito de atribuciones y facultades	1	0	1	0.6	
Administración fraudulenta	1	0	1	0.6	
Delitos cometidos en la administración de justicia y en otro ramos del poder público.	1	2	3	1.9	
Totales	**106**	**48**	**154**	100.0	

Cuadro 6

Finalmente, el Supremo Tribunal informa que de las 154 carpetas judicializadas, sólo se han concluído y sentenciado 8 casos en los cuatro distritos que se detallan en el Cuadro 7.

				Procedimiento		Sentencia
	DISTRITO	DELITO	Juicios	Proceso abreviado	Juicio oral	Condenatoria
Período 2021 y 2022	AUTLÁN DE NAVARRO	DESAPARICIÓN FORZADA	**2**		2	X
	PTO. VALLARTA	USO ILICITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES	**2**			X
	PTO. VALLARTA	ABUSO DE AUTORIDAD, DELITOS COMETIDOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA Y OTRO RAMO	**1**			X
	CHAPALA	COHECHO	**1**			SOBRESEÍDO
	CHAPALA	ABUSO DE AUTORIDAD	**1**			SOBRESEÍDO
	Tonalá	USO ILICITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES, Y DELITOS COMETIDOS EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y EN OTRAS RAMOS DEL PODER	**1**	1		X
		Total	8			

Cuadro 7

Conclusión

Así pues, desde nuestra limitada capacidad de observación, continuamos advirtiendo que parte del problema expuesto se debe a que -dentro del mismo Sistema-, las instancias que lo integran siguen abordando la tarea en forma unitaria y hasta sectaria, y no con características de integración y coordinación.

Además, con la información en el estado en que nos fue presentada, no nos fue posible analizar a detalle a qué se debe la disparidad en conceptos y cifras, entre quienes investigan y quienes juzgan, por lo que se insiste nuevamente en la urgencia de que estas instancias revisen y analicen conjuntamente y de forma genérica, no casuística, las diferencias y aún graves contradicciones en las definiciones, criterios, normas, reglamentos y leyes relacionadas con la corrupción.

Todo los esfuerzos humanos, técnicos y económicos destinado a la prevención de la corrupción son importantes, sin embargo, mientras no se haga algo efectivo para desminuir **la impunidad**, nada será suficiente para, por lo menos menos, controlar este cáncer que corroe desde el interior cualquier estructura social.

Convocatoria y ejecución de la designación del nuevo integrante del CPS

Mediante convocatoria pública por parte de la Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción de Jalisco, el pasado mes de octubre se desarrolló el proceso de designación del nuevo integrante del Comité de Participación Social.

En su ejecución, este Observatorio pudo advertir al menos lo siguiente:

- Poca difusión de la convocatoria, cuando la Ley del Sistema obliga a realizar una consulta amplia entre toda la sociedad para que a través de la misma se proponga a los mejores perfiles.
- Informalidad en las entrevistas a los y las aspirantes.
- Tardía publicación de los expedientes de quienes participaron como candidatos.
- No fueron tomadas en cuenta las preguntas realizadas por parte de la sociedad civil, no obstante que en el formato de entrevistas se destinó un tiempo para ese efecto.
- Discrepancia en los puntajes que fueron publicados con motivo de las evaluaciones que se hicieron a través de cédulas, mismas que se corrigieron dos días después de haber sido emitido el acuerdo por el que se designó al nuevo integrante.
- A la fecha siguen sin ser publicadas las actas de las sesiones de la Comisión de Selección, no obstante que son consideradas como información pública de acuerdo a su estatuto.

Estas y otras razones, dieron lugar a diversos pronunciamientos no sólo de algunos organismos de la sociedad civil, sino incluso de integrantes del propio Comité de Participación Social y de la Comisión de Selección, en los que se reconoce que dicho proceso no se llevó a cabo de manera

adecuada y cuidadosa, lo que dañó la legitimidad de la designación de la persona finalmente designada para ocupar ese puesto.

En cuanto al Comité de Participación Social se ha observado que las obligaciones de esta instancia no se disctribuyen de forma equitativa y no siempre existe el trabajo de equipo necesario para que el sistema funcione como tal.
Lo dijimos hace un año y lo repetimo ahora: Consideramos imperativo que el Comité de Participación Social haga un esfuerzo mayor en generar unión, primero entre sus mismos integrantes, para luego abocarse, con creatividad e imaginación, a facilitar el diálogo operativo y funcional permanente y a generar dinámicas de organización que interconecten la acción y el trabajo de cada una de las instancias públicas del Sistema.
En resumen, un facilitador y lubricante de todo el mecanismo; un integrador horizontal

Condiciones para la convocatoria de designación del o la titular de la Secretaría Ejecutiva.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, es el organismo que tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

La nueva persona titular de esta Secretaría deberá entrar en funciones el próximo 1º de febrero de 2023. Este nombramiento se hace a través de un proceso de designación público instrumentado por el Comité de Participación Social, mismo que deberá presentar una terna al órgano de gobierno del Sistema, integrado por los siete miembros del Comité Coordinador.

Resulta por tanto necesario que en esta importantísima designación se respeten los principios de idoneidad, elegibilidad, conocimiento, experiencia, mérito, independencia, perspectiva de género, transparencia, rendición de cuentas y de participación ciudadana, para que el Sistema Estatal Anticorrupción no repita el error de designar a uno de sus integrantes mediante un procedimiento cuestionado e ilegítimo.