

EL ABC DE LOS OIC

LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MÉXICO

Actualmente, uno de los problemas más relevantes a nivel mundial es sin duda alguna la corrupción, y en México este tema no es la excepción. Prueba de ello, es la cantidad innumerable de casos que se han denunciado y detectado a lo largo de la historia, los cuales han inspirado investigaciones periodísticas, libros, reportajes y hasta largometrajes hollywoodenses. Sin embargo, y caso contrario, el conocimiento y la divulgación de la existencia de los entes encargados de combatir y prevenir dicho fenómeno no lo es por igual, por lo que el describir y analizar a uno de los entes encargados de prevenir, detectar y sancionar la corrupción en México, como lo son los Órganos Internos de Control, da origen a la presente obra.

De lo anterior, se realizó un análisis y descripción introductoria de uno de los entes encargados de combatir la corrupción en México, presentándolo desde una perspectiva conceptual, descriptiva y materializado en la práctica. Describiendo lo que puede entenderse por Órgano Interno de Control y en que mandatos se establece su existencia, atribuciones y facultades, con ejemplos a nivel federal, estatal y municipal; describiendo sus actividades sustantivas y presentando el caso del Órgano Interno de Control en el INEGI para ejemplificar lo que es y lo que hace un Órgano Interno de Control en la práctica.

En síntesis, todo lo presentando simplifica el entendimiento del quehacer de los Órganos Internos de Control en sus labores de prevención, detección y sanción de la corrupción en México.



Sobre el autor...

Andrés Emiliano Valdez Huerta es licenciado en administración por la Universidad de Guadalajara. Concluyó su maestría en administración en la Universidad de Occidente.

Ha trabajado como asistente de investigación en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Ha sido Jefe del Departamento de Auditoría Interna del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México entre los años 2019- 2020.

Actualmente trabaja como Subdirector de Mejora de la Gestión del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México entre los años 2020-2021. Es además coautor del libro Curso Superior del Sistema Nacional Anticorrupción.

Contacto: andres_220294@hotmail.com



ISBN: 978-607-8796-16-8



EL ABC DE LOS OIC

LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MÉXICO

Andrés Emiliano Valdez Huerta

EL ABC DE LOS OIC

LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MÉXICO

Andrés Emiliano Valdez Huerta



EL ABC DE LOS OIC

LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MÉXICO

Andrés Emiliano Valdez Huerta

Dedicatoria Especial

A todos los miembros de los Órganos Internos de Control,
esperando que la presente obra les sea de interés y gran utilidad.

El ABC de los OIC

Los Órganos Internos de Control en México

Andrés Emiliano Valdez Huerta

ISBN: 978-607-8796-16-8

Primera edición, septiembre 2021

Prometeo Editores S.A. de C.V.

C. Libertad 1457, Col. Americana

C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

Todos los Derechos son reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad o parcialidad, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en, transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin permiso expreso, previo y por escrito del autor.

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Índice

Introducción	9
Aspectos conceptuales	13
Concepto de Corrupción.	13
Concepto de Fiscalización	23
Concepto de Legalidad.	24
Concepto de Rendición de Cuentas.	27
Concepto de Transparencia	36
Concepto de Mejora de la Gestión.	40
Conclusiones.	44
Entes Fiscalizadores en México.	47
Auditoría Superior de la Federación	47
Secretaría de la Función Pública	52
Sistema Nacional Anticorrupción	59
Conclusiones.	63
Los Órganos Internos de Control	65
Antecedentes.	65
¿Qué es un Órgano Interno de Control?	67
Marco Normativo de los Órganos Internos de Control	74
Faltas Administrativas.	75
¿Cómo lo hacen?	86
Auditoría	87
Investigaciones	97
Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses	103
Substanciación	105
Resolución	112
Conclusiones.	120
Órgano Interno de Control en el INEGI.	123
Conclusiones.	133
El Futuro de los Órganos Internos de Control	135
Conclusiones Generales	137
Referencias	139

Agradecimientos

Agradezco a mi familia Valdez Huerta y amigos por todo el apoyo incondicional que me han dado a lo largo de los años.

A Paola, mi compañera de vida, por su apoyo, motivación y amor incondicional.

Y a mis mentores que me brindaron guía y apoyo en todo momento, en especial al Mtro. Manuel Rodríguez Murillo.

Por último, la presente obra va dedicada a todos los jóvenes que incursionamos en el campo de la administración pública y la fiscalización, para que generemos conciencia de lo que es el servicio público responsable y para que hagamos que las instituciones públicas de nuestro país den mejores resultados en beneficio de la sociedad.

Introducción

Actualmente, uno de los problemas más relevantes a nivel mundial es sin duda alguna la corrupción y en México este tema no es la excepción. Prueba de ello, es la cantidad innumerable de casos de corrupción que se han denunciado y detectado a lo largo de la historia, los cuales han inspirado investigaciones periodísticas, libros, reportajes y hasta largometrajes hollywoodenses.

Respecto de este tema, el portal digital El Financiero señala en el artículo in-titulado “Los 15 casos de corrupción más graves del mundo” (El Financiero, 2015) una serie de casos de corrupción a nivel internacional que permiten demostrar que la corrupción es un problema que existe y abunda internacionalmente, solo por mencionar algunos ejemplos señalados en el citado artículo, se encuentran los casos de **El órgano rector del fútbol mundial, FIFA**, donde los altos funcionarios de la FIFA son acusados de robar millones, puesto que existen 81 casos detectados de lavado de dinero; **Petrobras**, el gigante petrolero estatal de Brasil, de quien se reportaron alrededor de 2 mil millones de dólares en sobornos a políticos; **Viktor Yanukovich**, expresidente de Ucrania, acusado de malversación de fondos, millones en activos estatales terminaron en manos privadas, según las acusaciones en su contra; **Isabel Dos Santos**, hija del presidente de Angola, José Eduardo Dos Santos, es la mujer más rica de África, con una riqueza valuada en unos 3.4 millones de dólares; **Felix Bautista**, senador de la República Dominicana, que se habría enriquecido con millones de dólares con fondos del Estado y es dueño de más de 150 propiedades, pese a tener un salario bajo; **Banco Espírito Santo**, dirigido por el magnate Ricardo Salgado, el cual habría permitido hechos de corrupción en todo el mundo y malas prácticas sistémicas que habrían llevado a uno de los colapsos corporativos más grandes de Europa, obligando a un rescate de más de 5 mil millones de euros; y **Ricardo Martinelli**, expresidente de Panamá y sus aliados cercanos, acusados de desviar 100 millones de dólares de dinero oficial, a la par de violar derechos humanos.

De igual forma, en México se pueden mencionar infinidad de casos considerados como actos de corrupción, como lo hacen en el portal digital La Silla Rota en el artículo “Los once casos de corrupción más sonados en México” (La Silla Rota, 2019) donde se mencionan el caso de **OHL** de aumentos de peajes en autopistas a cambio de pagar las vacaciones de un funcionario estatal; el caso

de **La Casa Blanca**, respecto de una casa valuada en 86 millones de pesos en Lomas de Chapultepec ligada al presidente Enrique Peña Nieto; **Cesar Duarte**, acusado de enriquecimiento ilícito y de llevar la deuda de su estado de 12 mil 547 millones de pesos a 41 mil 309 millones y el caso de **Oceanografía**, por supuesto fraude de 585 millones de dólares operado mediante la entrega en garantía de documentos falsos de Pemex.

Ahora bien, respecto del grado de corrupción que existe internacionalmente, Transparencia Internacional publica un índice de percepción de corrupción, dicho índice enumera y crea un listado de los países por niveles de corrupción derivado de la percepción de corrupción que se tiene del sector público de cada país. Referente a dicho índice, México está clasificado en la parte baja, lo anterior se puede constatar en lo señalado en el portal digital Expansión Política en su artículo “México sube del lugar 130 al 124 en el Índice de percepción de la corrupción” (Ortega, 2021), donde se menciona que México se ubicó en el puesto 124 entre 180 países, que de 2016 a 2019 ninguno de los casos de corrupción transnacional que involucran a empresas y funcionarios mexicanos fue sancionado y por último, que al respecto Transparencia Internacional realizó una serie de recomendaciones siendo una de ellas que se deben de Fortalecer a las Instituciones del Sistema Anticorrupción.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala en el comunicado de prensa número 626/20 del 7 de diciembre de 2020 “Estadísticas a Propósito del Día Internacional Contra la Corrupción” algunos datos referentes a la realidad respecto de la corrupción que existe en México, por mencionar algunos, señala que en el país (México), la prevalencia de corrupción mantiene una tendencia creciente de 2013 a 2019, al pasar de 12 a casi 16 víctimas de corrupción por cada 100 habitantes. También menciona que entre 2017 y 2019 el costo de la corrupción a precios constantes aumentó 63.1%; señalando que el gasto promedio por persona afectada pasó de 2 273 pesos en 2017 a 3 822 pesos en 2019. Por último, menciona que, en 2019, el monto total que erogaron las personas por actos de corrupción al realizar pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos o por otros contactos con autoridades, ascendió a 12 770 millones de pesos. (INEGI, 2020)

Asimismo, el INEGI en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG) señala que el segundo problema más importante que identifican los mexicanos en su entidad federativa es la corrupción, por encima de problemáticas como el desempleo, la pobreza y la baja calidad de

la educación pública y estando solo por debajo de la inseguridad y la delincuencia. (INEGI, 2020) Lo cual refleja la importancia y relevancia que tiene el tema de la corrupción en México, en donde la gran mayoría de su población la identifica como uno de los problemas más importantes.

Por lo que, de todo lo mencionado anteriormente, se puede concluir que la corrupción y el combate de ella es un tema relevante, tan es así, que la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción determinó al 9 de diciembre como el Día Internacional Contra la Corrupción y que de igual manera, lo referente al combate de la corrupción se puede ver reflejado en lemas de campañas electorales, estrategias de gobierno, políticas públicas, comunicación gubernamental, reformas, leyes, sistemas, propaganda, noticias, películas, libros e infinidad de ejemplos que reflejan la importancia que se le da y tiene este fenómeno; sin embargo, y caso contrario, el conocimiento y la divulgación de la existencia de los entes encargados de combatir y prevenir dicho fenómeno no lo es por igual, por lo que al describir y analizar a uno de los entes encargados de prevenir, detectar y sancionar la corrupción, como lo son los Órganos Internos de Control, se le da origen a la presente obra.

Aspectos conceptuales

Para iniciar el análisis y la descripción de lo que es un Órgano Interno de Control como ente fiscalizador de prevención, detección y sanción de prácticas consideradas corruptas, se debe de señalar cual es su función principal, su misión o razón de ser, que de manera resumida se puede decir que son entes encargados de fomentar la legalidad, la rendición de cuentas y la transparencia, buscando la mejora de la gestión pública a través de la fiscalización y mediante acciones de prevención, detección y sanción de acciones que pueden ser consideradas como corruptas.

Por lo que, si bien, se señala que su razón de ser es prevenir, detectar y sancionar la corrupción en pro de la mejora de la gestión pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la legalidad, cierto es, que resulta necesario hacer una descripción de dichos conceptos para poder desglosar lo que son cada uno de ellos y poder así entender claramente lo qué es y lo qué hace un Órgano Interno de Control.

Concepto de Corrupción

Para poder analizar y describir a uno de los entes encargados de prevenir, investigar y sancionar la corrupción en México, en primer lugar, resulta necesario definir la corrupción a manera de concepto, para ello, se puede tomar la definición que hace la Real Academia Española de la misma, la cual es definida como “Acción y efecto de corromper o corromperse”, señalando que proviene de la palabra corromper, la cual es definida por la Real Academia Española como “echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo”. Por lo que, de lo anterior, se puede concluir que la corrupción como concepto es la acción de echar a perder, depravar o pudrir algo.

De igual forma, la Real Academia Española define a la corrupción como “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medias de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. Por lo que se puede observar que, desde la propia definición, se contempla que en organizaciones públicas es donde se realizan estas acciones de echar a perder, depravar o dañar algo en función de un provecho, ya sea económico o de otra índole por parte de los gestores de las organizaciones públicas.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública, (institución encargada de fiscalizar gran parte de las instituciones públicas en México) define a la corrupción como el abuso del poder para beneficio propio y clasifica a la corrupción en tres tipos, la corrupción a gran escala, la corrupción menor y la corrupción política. (Secretaría de la Función Pública, 2013)

Dentro de estos tres tipos de corrupción definidos por la Secretaría de la Función Pública, se menciona que la corrupción, a gran escala, es aquella que consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucren la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. En lo que respecta a los actos de corrupción menores, señala que son los actos que consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos. Por último, define a la corrupción política como la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio. (Secretaría de la Función Pública, 2013)

En este orden de ideas, Boris Begovic señala en su artículo “Corrupción: Conceptos, tipos, causas y consecuencias” que la respuesta más prometedora al concepto de corrupción es la propuesta por Vito Tanzi en 1995, quien menciona que la “Corrupción es el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas.” De igual forma, Boris Begovic concluye que hay tres elementos básicos en esta definición, el primero, se refiere al incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad, en el sentido de que exige que las relaciones personales o de otro tipo no deberían jugar ningún papel en las decisiones económicas que involucren a más de una parte, el segundo de ellos, es la igualdad de tratamiento para todos los agentes económicos que es esencial para el buen funcionamiento de la economía de mercado y como último elemento básico señala a la preferencia hacia algunos agentes económicos que definitivamente viola el principio de imparcialidad e implica una condición necesaria para la corrupción, dado que sin preferencia no hay corrupción. (Begovic, 2005)

Por otra parte, dentro del libro “La Gramática de la Corrupción”, (Valdez, 2020) se presenta un análisis de las múltiples estructuras y formas que toma la corrupción y en el cual se presentan algunas definiciones de lo que es la corrupción. En dicha obra, se señala que el Banco Mundial (BM) en 1997 sentó las bases para que la corrupción fuera entendida como el “uso indebido de un cargo público para beneficio privado”. Asimismo, se menciona que autores como Heidenheimer y Johnston (1989) acentúan el fenómeno como actos “centrados en la oficina pública”, aunque también podrían entenderse como centrados en el comportamiento que dictan las normas. De igual forma, dentro de dicha obra, se señala que Rose-Akerman mencionaba que “esencialmente la corrupción [era] equiparada con el soborno”, por otra parte, que Sampson en 2010 definió a la corrupción como “el control ilícito de la política pública por parte de actores privados en la forma, por ejemplo, de influencia indebida o compra de jueces o políticos”. (Arellano Gault & Trejo Alonso, 2020)

Por último, concluyen que la corrupción es un concepto que tiene muchos significados, se entiende de diferentes maneras y se atiende de igual forma, de muchos modos y que la noción de la corrupción ha sido mostrada al mundo como un mal que debe erradicarse en las naciones, y para ello se ha creado un discurso que busca combatir un fenómeno que no es único y que se comprende de diferente forma en cualquier latitud del planeta dado que la corrupción se puede entender desde distintos enfoques de las ciencias sociales, y por lo tanto, se puede explicar en diferentes escalas y niveles de alcance con diferentes herramientas y métodos en las ciencias sociales. (Arellano Gault & Trejo Alonso, 2020)

Ahora bien, Jorge F. Malem Seña apunta algunas conceptualizaciones de lo que es la corrupción en su artículo “La corrupción. Algunas consideraciones conceptuales” (Seña, 2014) en el cual se menciona que el término «corrupción» aparece munido de una carga emotiva de carácter negativo, que ha sido utilizado en un sentido general como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico; y en un sentido particular para designar una actividad humana específica, como el soborno o la extorsión.

Asimismo, Seña menciona que al margen del reconocimiento generalizado del significado negativo de lo que es la corrupción, no existe una definición mayoritariamente aceptada acerca de qué es la corrupción, por lo que hace una serie de reflexiones sobre lo que puede considerarse como corrupción. En primer lugar, señala que habrá corrupción si la intención de los corruptos

es obtener un beneficio irregular, no permitido por las instituciones en las cuales se participa o se presta servicio, sin importar que ese beneficio sea económico, político, social o sexual. En segundo lugar, menciona que la pretensión de conseguir alguna ventaja en la corrupción se manifiesta a través de la violación de un deber institucional por parte de los corruptos y pone como ejemplo a una secretaria que vende los secretos industriales de su empresa a otra empresa competidora a cambio de dinero, la cual ha violado los deberes de su cargo. Concluyendo que la corrupción siempre es parasitaria de la violación de alguna regla según un marco normativo de referencia. En tercer lugar, señala que debe haber una relación causal entre la violación del deber que se imputa y la expectativa de obtener un beneficio irregular, y por último, menciona en cuarto lugar que la corrupción se muestra como una deslealtad hacia la regla violada, la institución a la cual se pertenece o en la que se presta servicio. (Seña, 2014)

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dentro del marco conceptual de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG) menciona tres conceptos de corrupción, en el primero de ellos señala como “Corrupción” al acto ilegal que ocurre cuando un servidor público abusa de sus funciones para obtener dinero, regalos, favores, o cualquier beneficio para sí mismo, sus familiares o conocidos y menciona que la corrupción está vinculada con la gobernanza, ya que afecta la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas. En segundo lugar, menciona la “Corrupción a gran escala o corrupción política”, la cual es definida como la que involucra grandes sumas de dinero y afecta al país en su conjunto, a la legitimidad del gobierno y a las élites del país; y por último, en tercer lugar, menciona a la “Corrupción a pequeña escala o administrativa”, la cual es conceptualizada como la que remite a la corrupción más visible, la que experimentan los ciudadanos en su vida diaria cuando interaccionan con funcionarios de rango medio o bajo. (INEGI, 2020)

Ahora bien, dentro del libro “Abstencionismo y Participación Electoral. Cuadernos de CAPEL 49”, se menciona la conceptualización que realiza Michel Rowland García sobre el concepto de corrupción, que menciona que, en términos simples, la corrupción es el abuso de poder público para obtener beneficio particular, pero que, sin embargo a lo señalado, las definiciones de corrupción y su impacto varían, por lo que, para los fines del mencionado libro señala que se define como corrupción al fenómeno por medio del cual un

funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. Asimismo, señala que la corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones. (Rowland, 2003)

De igual forma, Rowland, señala que hay dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa, donde la primera acontece cuando por los actos corruptos se cometen “de acuerdo con las reglas” y la segunda, cuando las operaciones se desarrollan “en contra de las reglas”. En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción “de acuerdo con la ley y contra la ley”, puede ocurrir a todos los niveles gubernamentales y oscila desde la “gran corrupción” hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de la misma. (Rowland, 2003)

En coincidencia con lo ya señalado, Juan José Gilli en su artículo “La corrupción: Un Análisis de un Concepto Complejo”, señala que el término corrupción se ha instalado en el ámbito académico, en la prensa y en la opinión pública en general, pero existe un alto grado de ambigüedad en cuanto a su significado, dado que pese a lo extendido del uso del término corrupción, el significado del término varía de un contexto socio cultural a otro y, en muchos casos, un uso indiscriminado dificulta una definición única. (Gilli, 2014)

De igual forma, Gilli realiza un análisis para precisar el significado de corrupción, comenzando por la cuestión etimológica del término, señalando que proviene del latín *corruptio* que resulta de *com* (junto) y *rumpere* (romper). Asimismo, concluye que la corrupción supone un acto que altera el estado de las cosas, y ese es el sentido aristotélico que de la corrupción resulta en la desnaturalización de un ente cuando éste actúa no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un fin ajeno. Posteriormente, Gilli realiza un análisis similar al presentado al inicio de éste capítulo, ya que señala que la versión vigente del Diccionario de la Real Academia Española, al momento de la realización de su obra, precisa lo siguiente: “acción y efecto de corromper o corromperse”, es decir, alterar y trastocar la forma de algo, en otras acepciones agrega “Estragar, viciar, pervertir” o “Sobornar a alguien con dádivas o de otra

manera”, y en una acepción más específica incorporada a partir de 2001 dice: “En las organizaciones, especialmente las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”, mencionando que esta última acepción muestra una evolución hacia el significado más amplio de corrupción, pero que al contar con una definición única se dificulta su entendimiento si se considera que son muchos los significados del término, ya que ante todo dicho concepto constituye una categoría cultural que forma parte de los discursos jurídico, económico y social, pero también del lenguaje corriente. (Gilli, 2014)

Por otra parte, Juan José Gilli señala que los estudios que provienen del ámbito jurídico conciben la corrupción en el plano político, como el uso del poder para beneficio privado o de un grupo o clase connota el quebrantamiento de normas jurídicas y que las posiciones formalistas o legalistas representan una aproximación sociopolítica al fenómeno y por lo tanto el significado del término corrupción necesariamente refiere que las conductas corruptas implican violación de preceptos legales. (Gilli, 2014)

Asimismo, Gilli menciona que desde una perspectiva económica la corrupción supone una relación donde el poder del dinero influye sobre la administración pública para obtener ciertos favores y los funcionarios públicos, a su vez, incumplen las normas para favorecer a quienes les proporcionan un beneficio económico, aunque las ventajas pueden incluir cualquier forma de gratificación no directamente medible en dinero y que, en este contexto, la corrupción puede entenderse como un intercambio donde los actores tienen una conducta racional dado que procuran satisfacer su propio interés. Incluso, desde una postura extrema, se afirma que un soborno es un precio de mercado cuando un mercado libre no está permitido. (Gilli, 2014)

Por último, Gilli hace una reflexión sobre algunos aspectos a puntualizar a partir de la definición del Banco Mundial sobre lo que es la corrupción, que afirma que la definición de corrupción realizada por el Banco Mundial es el “fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa”; señalando que la primera observación es que, si bien la definición focaliza la responsabilidad en el funcionario público, lo cierto es que los agentes privados también deben ser considerados como susceptibles de incurrir en corrupción, la segunda aclaración es que las recompensas no necesariamente tienen un carácter pecuniario, y las ventajas pueden incluir cualquier forma de gratificación no directamente

medible en dinero. Finalmente concluye que, en cuanto al concepto de corrupción, hay que tener en cuenta que la corrupción no es fenómeno exclusivo del ámbito público y señala una definición más comprensiva; “la conducta de quien ejerce una cierta función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado... y no cumple con aquellas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un cierto beneficio para él o un tercero, así como también la conducta del tercero que lo induce o se beneficia con tal incumplimiento”. (Gilli, 2014)

En este orden de ideas, Gustavo Rivera Loret de Mola, en su artículo “Qué es la corrupción... según los mexicanos”, coincide con los ya mencionados autores en cuanto al concepto de corrupción, ya que señala que la definición más común de la palabra “corrupción” es “el abuso de un poder delegado para el beneficio propio” ya que así la definen organizaciones internacionales como Transparencia Internacional y organismos multilaterales como el Banco Mundial, que utilizan este concepto para desarrollar políticas públicas y campañas de comunicación enfocadas en fomentar la integridad en los gobiernos y la función pública. Ya que es una definición útil para identificar al grueso de la corrupción asociada con los agentes del Estado y que quizá el mejor ejemplo sea cuando un servidor público solicita un pago extraoficial (o “mordida”, como se les llama en México) a cambio de “ayudar” a alguien a realizar un trámite o evitar una multa. (Rivera Loret de Mola, 2017)

Asimismo, Gustavo Rivera Loret de Mola menciona que otra manera de definir la corrupción es a través de los delitos asociados a ésta. Por ello, si bien el Código Penal Federal (CPF) no contiene una definición de la palabra “corrupción”, sí incluye un Título completo dedicado a “Los delitos por hechos de corrupción”, donde se definen a detalle conceptos como Ejercicio ilícito del servicio público, Abuso de autoridad, Desaparición forzada de personas, Coalición de servidores públicos, Uso ilícito de atribuciones y facultades, Concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencias, Cohecho, Cohecho a servidores públicos extranjeros, Peculado y Enriquecimiento ilícito, todos ellos señalados en el título décimo “Delitos cometidos por Servidores Públicos” de la versión vigente en el 2009.

De lo anterior, Gustavo Rivera Loret de Mola concluye que las definiciones anteriores serían suficientes para entender este concepto si no fuera por dos consideraciones, la primera, es que la corrupción no es un fenómeno exclusivo

de los agentes del Estado, ya que el mecanismo subyacente del soborno que hoy solicita un gerente para conceder un ascenso laboral en una empresa es el mismo del “moche” que mañana solicita un legislador para asignar un presupuesto en un municipio. Para que un acto sea corrupción no es necesario que implique una afectación a lo público, basta con que una de las partes abuse de un poder delegado o usurpado para beneficio personal. Así que la corrupción no es un problema exclusivo del gobierno y los funcionarios, es un fenómeno que se manifiesta en diversos espacios públicos y privados, pero que cobra mayor relevancia cuando afecta lo público.

La segunda consideración que menciona Gustavo Rivera Loret de Mola, es que existe una brecha entre las definiciones anteriores y la manera en que el problema es visto por los mexicanos, ya que en México parece que la corrupción no es entendida como un problema de reglas y agentes, sino como un fenómeno de clases y cultura, donde se espera que los gobernantes sean corruptos, donde los gobernados, dado un contexto de extrema desigualdad, están justificados para serlo, y donde la interacción cotidiana entre ambos grupos genera una tradición; una manera no aceptable, pero a su vez, aceptada de hacer las cosas.

Por último, Gustavo Rivera Loret de Mola concluye que esta disonancia entre significados es importante porque podría representar un obstáculo cognitivo para combatir la corrupción desde la sociedad, ya que, por ejemplo, al ser un problema cultural, podría ser vista como un problema sin remedio o, al ser considerada como un fenómeno que se manifiesta desde la clase política, la ciudadanía podría percibir que tiene pocos medios o motivos para actuar en contra del problema. (Rivera Loret de Mola, 2017)

Ahora bien, Alejandro Estévez en su artículo “Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social” hace una reflexión etimológica de la palabra, para lo cual menciona que el sustantivo corrupción proviene del latín *corruptio*, éste significaba para los clásicos romanos algún tipo de alteración y que esta alteración es interpretada como algo negativo y es significativo que el uso más antiguo que encontramos de la palabra es el de la muerte de los seres vivos, por lo que señala que la corrupción es el opuesto de la generación de la vida. (Estévez, 2005)

Asimismo, señala que *Corruptio* proviene a su vez del verbo *corrumpere* que significa echar a perder, descomponer, destruir, pervertir y tiene la raíz verbal *rumpere*, que tiene origen onomatopéyico, es decir, intenta imitar el sonido de

algo para significarlo. Rumpere quiere imitar el sonido de algo que se rompe de un modo cualquiera. Corruptere añade al carácter de alteración que separa que había significado corruptio el hecho de romperse. De lo anterior, Alejandro Estévez concluye que la corrupción es entonces una alteración que separa rompiendo y que la corrupción es un proceso de desnaturalización y que a medida que ella evoluciona, la cosa va dejando de ser lo que era.

De igual forma, Alejandro Estévez menciona que existen dos definiciones de corrupción, la tradicional y la moderna, señalando que la definición tradicional de corrupción es introducción de vicio o abuso en la relación entre hombres o cosas. Esta definición tiene un importante aporte al esclarecimiento del concepto ya que puede concluirse que la corrupción es un mal que por exceso o defecto desnaturaliza una relación. Ahora bien, el autor señala que la acepción moderna de corrupción es confusión entre lo público y lo privado utilizada en beneficio de un privado. (Estévez, 2005)

Por su parte, María Viviana Caruso Fontán en su artículo “El Concepto de Corrupción. Su Evolución Hacia un Nuevo Delito de Fraude en el Deporte Como Forma de Corrupción en el Sector Privado” señala dos elementos que caracterizan a un acto corrupto, siendo el primero de ellos la violación de un deber posicional, ya que en todo caso quien se corrompe transgrede las reglas del cargo que ostenta o las funciones que cumple. En este sentido, se señala que en todo hecho de corrupción hay una violación de las reglas que rigen la práctica en la que el acto está inmerso, y, por tanto, todo acto de corrupción implica una deslealtad. En este ámbito resulta fundamental plantear la diferencia entre los conceptos de “deber natural” y “deber posicional”. Así, los deberes naturales resultarían aplicables a todos los individuos sin que importe el papel social que éstos desempeñen y de estos deberes se ocupa la “moral natural”. Por otro lado, los deberes posicionales se adquieren a través de un acto voluntario en virtud del cual alguien acepta asumir un papel dentro de un sistema normativo, y su ámbito de validez está delimitado por las reglas que definen la posición respectiva. De estos deberes se ocupa la llamada “moral adquirida”. (Caruso Fontán, 2009)

El segundo de los elementos que caracterizan a un acto corrupto, según lo señala la autora, es un sistema normativo de referencia ya que la noción de corrupción es parasitaria de un contexto normativo de referencia. Éste puede definirse como todo conjunto de reglas que en cada caso en concreto regulan una conducta social. Esta característica es la que provoca que un mismo hecho

pueda ser considerado un acto de corrupción en un sistema determinado y no lo sea en otro. El acto de corrupción debe estar vinculado a la expectativa de obtener un beneficio extra posicional y dicho beneficio no deberá necesariamente tratarse de una ganancia de carácter económico, sino que puede referirse a una ventaja de cualquier índole.

De lo anterior, María Viviana Caruso Fontán, concluye que se puede definir el concepto de corrupción como toda violación por parte de un individuo dotado de poderes de decisión de las reglas que rigen la actividad del agente, con el objetivo de procurar para sí mismo o para un tercero una ventaja de cualquier índole. (Caruso Fontán, 2009)

En resumen...

Una vez presentadas las distintas definiciones realizadas por algunos autores respecto de lo que puede considerarse o definirse como corrupción, se pudo observar que el análisis del concepto de corrupción es algo que se ha desarrollado a nivel internacional desde hace muchos años, resaltando que entre la mayoría de los conceptos referidos existe coincidencia.

En primer lugar, es destacable que algunos autores realizan definiciones del concepto de corrupción desde el origen de éste de manera etimológica, señalando que, como corrupción, puede entenderse el hecho de echar a perder, corromper, descomponer, destruir o pervertir algo, siendo el primer paso para poder conceptualizar lo que puede considerarse como corrupción.

En segundo lugar, es preciso señalar que la mayoría de los autores mencionan la definición del concepto de corrupción realizada por el Banco Mundial, referente al uso indebido de un cargo público para beneficio privado, resaltando que la mayoría de autores coinciden en lo que puede considerarse como corrupción en cuanto a que va de la mano con el sector público. Sin embargo, caso contrario a ello, algunos autores señalan que la corrupción no es algo que únicamente ocurre en el sector público, si no que también se da en el sector privado, pero que se define de manera distinta como fraude, por poner un ejemplo.

En tercer lugar, cabe resaltar que algunos autores mencionan que para que exista corrupción tiene que existir un orden establecido, para lo cual existen normas, leyes, códigos o disposiciones referentes a un marco de actuación.

En cuarto lugar, es importante mencionar que algunos de los autores señalan que para que exista corrupción, la persona que actúe de manera corrupta

tiene que estar en una posición de poder o tener un grado de desición respecto de alguna acción.

Por lo que, de lo referido por los distintos autores y como ya se mencionó, se puede concluir que la corrupción es el hecho o la acción de echar a perder, corromper, descomponer, destruir o pervertir algo en función de obtener un beneficio, lo cual es realizado desde alguna posición de poder o toma de decisiones. Entendiéndose como “algo” sistemas, leyes, normas, códigos o cualquier disposición escrita o no, que busca establecer un orden y en consecuencia un marco de actuación para alguna acción determinada.

Ahora bien, de lo expuesto anteriormente, es entendible que la definición de corrupción vaya ligada al sector público, dado que las personas conocidas como servidores públicos al estar en posiciones de poder o toma de decisiones, respecto de los ciudadanos, al no seguir el orden establecido para su actuación, en consecuencia, sean considerados como corruptos y esto de origen a que desde la propia definición se considere al sector público como parte de dicha definición.

Por último, respecto del objetivo de la presente obra, en lo referente a los Órganos Internos de Control, una vez analizando el concepto de corrupción resulta más sencillo entender la misión o razón de ser de dichos entes, el prevenir, detectar y sancionar la corrupción, o bien, el prevenir, detectar y sancionar acciones que puedan echar a perder, corromper, descomponer, destruir o pervertir el marco regulatorio existente, en función de obtener un beneficio, lo cual es realizado desde alguna posición de poder o toma de decisiones.

Concepto de Fiscalización

Ahora bien, de lo señalado anteriormente se pudo observar que la misión o razón de ser de los Órganos Internos de Control es fomentar la legalidad, la rendición de cuentas y la transparencia, buscando la mejora de la gestión pública, a través de la fiscalización con el objetivo de prevenir, detectar y sancionar lo que pueda considerarse como corrupción. Resaltando de lo anterior, que la forma de prevenir, detectar y sancionar es por medio de la fiscalización, por lo que resulta necesario establecer el concepto de lo que es fiscalizar.

En primer lugar, fiscalizar, por definición según la Real Academia Española, es hacer el oficio de fiscal, o como segunda definición, es criticar y traer

a juicio las acciones u obras de alguien. Por lo que se puede entender que el fiscalizar es la acción de someter a juicio o crítica el actuar de alguna persona.

En segundo lugar, el portal digital Definiciona señala que el fiscalizar como concepto se trata de hacer, desempeñar, profesar y ejercer las funciones u oficio del fiscal, y que también puede ser definido como criticar, examinar, opinar, vituperar, reprochar y reprender las acciones y el acto de alguien. (Definiciona, s.f.) Por lo que puede observarse coincidencia con lo referido por la Real Academia Española, en lo referente a criticar, examinar u opinar sobre el actuar de alguna persona.

De igual forma, dicho portal señala que el origen etimológico de la palabra fiscalizar procede etimológicamente del sustantivo y adjetivo «fiscal» y del sufijo flexivo «izar» que indica una acción. De lo anterior, se puede concluir que desde la etimología el fiscalizar es llevar a cabo la acción de fiscal, para lo cual, la Real Academia Española define el concepto de fiscal como la persona que averigua o delata operaciones ajenas.

En resumen...

En cuanto a lo referido anteriormente, se puede inferir que el fiscalizar es el hecho de hacer de fiscal, lo cual consiste en averiguar, opinar, examinar o criticar el accionar de alguien, por lo que es de concluirse que, en lo que respecta a los Órganos Internos de Control, el hecho de prevenir, detectar o sancionar la corrupción por medio de la fiscalización, será por medio de la revisión, averiguación, examinación, crítica u opinión del actuar de los servidores públicos.

Concepto de Legalidad

Para poder describir lo que es un Órgano Interno de Control, es importante conocer y definir sus principales objetivos, siendo uno de ellos la Legalidad que, como ya se mencionó, la misión o razón de ser de los Órganos Internos de Control es fomentar la legalidad, la rendición de cuentas y la transparencia, buscando la mejora de la gestión pública, a través de la fiscalización.

La legalidad, por definición según la Real Academia Española, es la cualidad de legal o también se puede definir como un ordenamiento jurídico vigente. De igual manera, la Real Academia Española señala a la legalidad como un principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho.

Por su parte, el portal digital “Significados”, da una definición más clara de lo que puede entenderse como legalidad, señalando que “legalidad” es una condición o acto realizado dentro del marco normativo de un Estado y que, como principio, puede entenderse como todo acto emanado de los Poderes Públicos, los cuales deben de estar regidos por el ordenamiento jurídico del Estado y no por la voluntad de los individuos; el cual emerge del Derecho Administrativo, ya que limita el Estado en virtud de que sus actuaciones deben estar sometidas en el marco legal, es decir, la ley debe prevalecer sobre el interés individual, arbitrariedad del Poder Ejecutivo y Poder Judicial, abuso de poder e inseguridad jurídica. (Significados, 2017)

Ahora bien, Roberto Bergalli en su publicación “Principio de Legalidad: fundamento de la modernidad” señala que por legalidad ha de entenderse un atributo y un requisito del poder, mediante el cual, se dice que un poder es legal o actúa legalmente si tiene carácter de legalidad, siempre que es ejercido en el ámbito o en conformidad con leyes establecidas o de cualquier manera aceptadas. (Bergalli, 1998)

Por otro lado, Roberto Islas Montes en su obra “Sobre el Principio de legalidad” menciona que el primer acercamiento que se puede tener con el principio de legalidad es natural; la razón de esto es que los fenómenos naturales que se suceden a nuestro alrededor obedecen las leyes de la naturaleza, por ejemplo, cuando una manzana cae al suelo, simplemente está ajustando su actuación a la ley de la gravitación universal. Siempre se espera que las cosas que suceden naturalmente sigan sucediendo naturalmente, sigan ajustándose a las leyes de la naturaleza, sigan actuando apegadas a la legalidad natural. (Islas Montes , 2009)

De igual forma, Roberto Islas Montes señala que en el mundo del derecho no ocurre lo mismo, y no ocurre porque la relación de causalidad que existe en el mundo natural no existe en el derecho. Lo que existe en el derecho, es una relación de imputación, una conexión entre el acto y su consecuencia, porque el mundo del derecho es un deber ser. Mencionando que el enunciado jurídico no dice, como la ley natural, que, si se produce el hecho A, entonces aparece el hecho B, sino que, si se produce el hecho A, el hecho B es debido, aunque quizás B no se produzca en la realidad.

Asimismo, el autor menciona que, en términos generales, el enunciado jurídico dice que, si se cumplen determinados requisitos condicionados por el orden jurídico, debe producirse determinado acto establecido por el orden

jurídico. En el caso del acto de autoridad, este se produce al cumplir los requisitos establecidos por el orden jurídico, y su validez está condicionada por el cumplimiento de esos requisitos a que debe sujetarse la actividad estatal para afectar algún derecho del gobernado. Este es el principio de legalidad jurídico: la ley rige el acontecimiento, el acontecimiento se sujeta a la ley y nunca esperamos que el acontecimiento viole la ley; sería antijurídico. (Islas Montes, 2009)

Ahora bien, José Luis del Hierro, en su artículo “Legitimidad y legalidad” menciona que la legalidad, en el más amplio y general de los sentidos, significa existencia de leyes y conformidad a las mismas de los actos de quienes a ellas están sometidos, y que la legalidad es, pues, una forma manifestativa del Derecho, la forma precisamente por la que se reconoce su existencia; significa que el Derecho se manifiesta a través de normas, que es un sistema normativo. Sin embargo, en el concepto de legalidad hay, de forma indudable, una carga histórica. En la actualidad, con él se alude a una serie de exigencias y postulados que se vinculan a un modelo que se expresa en la fórmula de “Estado de Derecho”, es decir, la ley entendida como expresión no de una voluntad personal, sino de la soberanía popular, la voluntad de la mayoría del cuerpo social; la ley, pues, entendida de forma democrática. (Del Hierro, 2013)

Por su parte, en el libro “Estado de Derecho y Principio de Legalidad” García Ricci señala que para evitar que el principio de legalidad se convierta en un mero “universo ético” se requiere cumplir con ciertos elementos mínimos, mencionando que serían: 1) la existencia de un cuerpo normativo emitido por una autoridad jurídicamente reconocida; 2) dicho cuerpo normativo debe estar integrado por normas estables, prospectivas, generales, claras y debidamente publicadas; 3) la aplicación de normas a los casos concretos debe ser ejecutada por una institución imparcial, esto es, tribunales previamente establecidos, mediante procedimientos normativos accesibles para todos, que garanticen que toda pena se encuentra debidamente fundada y motivada. (García Ricci, 2015)

En resumen...

Como se pudo observar, las definiciones realizadas por los distintos autores coinciden entre sí, al señalar que como legalidad se puede entender el cumplimiento de un marco regulatorio, que como se mencionó, pueden ser reconocidos desde la perspectiva de lo natural, dado que las acciones que suceden en el

mundo están sujetas a una serie de leyes físicas, que, al consumarse, cumplen con las leyes físicas y, por lo tanto, existe legalidad.

Ahora bien, es importante mencionar que la legalidad, desde el punto de vista del derecho, es inherente a la existencia de leyes o normas que rigen alguna situación o actividad, y que al existir un “Estado de Derecho” conformado por leyes, en el momento de darse su cumplimiento se podrá afirmar que existe legalidad.

De lo anterior, es de resaltarse que dichas leyes deben ser una expresión de la sociedad, la voluntad de la mayoría del cuerpo social y no de una voluntad personal, entendido de forma democrática; que como ya se mencionó, el actuar en beneficio propio en contra del beneficio colectivo puede ser entendido como corrupción.

De igual manera, es importante mencionar que la legalidad no debe entenderse como una meta, sino como un estado, dado que el cumplimiento de las leyes o del marco regulatorio, debe ser una actividad constante y no una actividad “lineal” con un principio y un final, sino como algo cíclico, que debe de perseguirse y vigilarse de manera activa.

Por último, se puede concluir que el que los Órganos Internos de Control realicen la tarea de fiscal o mejor dicho de averiguar, opinar, examinar o criticar el accionar de alguien, es en búsqueda de constatar el cumplimiento del marco regulatorio de que se trate, o bien, buscando que exista legalidad.

Concepto de Rendición de Cuentas

Como ya se mencionó, para poder describir lo que es un Órgano Interno de Control, es importante conocer y definir sus principales objetivos, siendo uno de ellos la Rendición de Cuentas, que como ya se mencionó, la misión o razón de ser de los Órganos Internos de Control es fomentar la legalidad, la rendición de cuentas, la transparencia, buscando la mejora de la gestión pública, a través de la fiscalización.

La rendición de cuentas, según lo señala el diccionario panhispánico del español jurídico, es el deber que en derecho canónico se establece para quienes ocupan determinados oficios en las personas jurídicas y también para las personas jurídicas ante las autoridades competentes.

Por su parte, Andreas Schedler es su obra “¿Qué es la rendición de cuentas?” señala que, en esencia, en todos los ámbitos de la vida cotidiana, encontramos a gente exigiendo y rindiendo cuentas por todo tipo de cosas, ya que en nuestra vida privada, enfrentamos una corriente interminable de iniciativas de exigencia y rendición de cuentas, y menciona como ejemplo a la gente que llama a rendir cuentas a sus hijos y padres, a sus esposos y suegros, a sus amigos y compañeros, a sus maestros y jardineros, a sus vecinos y vendedores y a muchos otros conciudadanos, por un sinnúmero de razones, ya sea por un lenguaje inapropiado, falta de respeto, descortesía, impuntualidad, vestimenta antiestética, ignorancia, mala memoria, comportamiento pecaminoso, excesos de alcohol, acoso sexual, errores de cálculo, etcétera. Señalando que lo anterior, es derivado de la existencia de principios, estándares y reglas que guían la vida privada, presentándose oportunidades para asumir el papel de agentes privados de rendición de cuentas, quienes exigen información, justificaciones y sanciones para quienes parecen apartarse de las normas sociales. (Schedler, 2008)

Ahora bien, el autor señala que, en el ámbito político, se afirma que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

Asimismo, Schedler menciona que la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder que, en primer lugar, obliga al poder a abrirse a la inspección pública, en segundo lugar, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y por último lo supedita a la amenaza de sanciones. De igual forma, el autor señala que los tres aspectos en su conjunto (información, justificación y castigo) convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética ya que la convierten en una “casa conceptual” amplia, que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, en donde todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.

Aunado a lo anterior, Schedler profundiza en el tema y menciona que rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas, y que, en principio, las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas, la primera de ellas en las que pueden pedirles a los

funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones; y la segunda, les pueden pedir que expliquen sus decisiones. En ambos casos pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). Señalando que la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Derivando en el derecho a recibir una explicación y en el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Asimismo, el autor menciona que la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia, incluyendo la búsqueda de hechos y la generación de evidencias y que, por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la ilustración europea de supeditar el poder, no sólo al imperio de la ley, sino también al imperio de la razón, ya que el poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público. Respecto a ello, infiere que, en este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico, ya que establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas, dado que los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. (Schedler, 2008)

Asimismo, Schedler menciona que una parte esencial de la rendición de cuentas son las sanciones, ya que, en política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos, dado que la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo, y ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente cuestionan, sino que eventualmente también “castigan” el comportamiento impropio de servidores públicos. El autor infiere que la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas. Señalando que los ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, pueden verse como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad, encaminados a la impunidad, resultando más como un acto de simulación que una restricción real al poder. (Schedler, 2008)

Por último, Schedler concluye que rendición de cuentas se puede resumir en que “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre

sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta, abarcando usualmente tres dimensiones, información, justificación y sanción. (Schedler, 2008)

Ahora bien, respecto a lo que puede entenderse como rendición de cuentas, Luis Carlos Ugalde en el libro “Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México” menciona que el concepto de rendición de cuentas es un término que se traduce de manera limitada, ya que proviene del significado de la palabra anglosajona “accountability”, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas”. Señala que Accountability se deriva de account, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares; explicación de una conducta a un superior; razones, sustentos; balance de ingresos y gastos; registros financieros”. Ahonda en el tema, señalando que, en inglés, el sustantivo account derivó en dos términos: accounting, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y accountability, que hace referencia al acto de dar cuentas. De igual forma, menciona que, en español, mientras accounting se ha traducido como contabilidad, accountability carece de un término correspondiente por lo que se le ha traducido como “rendición de cuentas”, término de difícil conjugación y que deja a la ciencia política y a los políticos hispanoparlantes sin un vocablo adecuado para describir esa característica. (Ugalde, 2002)

De lo anterior, Ugalde concluye que rendición de cuentas puede entenderse como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento, donde los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna. (Ugalde, 2002)

Asimismo, Ugalde hace una comparativa entre conceptos semejantes que en algunas ocasiones son utilizados como sinónimos de rendición de cuentas pero que resultan diferentes, señalando al primero de ellos como “Responsabilidad política”, que se usa con frecuencia como la traducción del término accountability, el cual significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos, pero dicha responsabilidad política no transmite el significado completo del término anglosajón, ya que se puede ser responsable sin necesidad de dar cuentas a nadie, mencionando

como ejemplo, a un monarca que puede ser responsable en términos políticos, siendo un gobernante virtuoso que actúe para beneficio general, sin tener la obligación de dar cuenta de sus actos a nadie, o un legislador, quien puede ser responsable políticamente porque analiza la legislación que vota y atiende las sesiones de la asamblea, sin embargo, no estar sujeto a la obligación de reportar sus actos, y por tanto, la responsabilidad política no implica necesariamente la obligación de dar cuentas, ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento.

Respecto de lo anterior, Ugalde menciona que otro término semejante al de rendición de cuentas es “responsividad”, lo que resulta de una traducción del término inglés *responsiveness* y que algunos también traducen como “sensibilidad política”. Señalando que por responsividad puede entenderse como la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad.

Un término más, empleado como sinónimo según lo dicho por Ugalde, es el de “control” y “fiscalización”, mencionando que control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones, por lo que deben ser vislumbrados como unos de los mecanismos de un sistema de rendición de cuentas, mismo que abarca, además, otros instrumentos y obligaciones que nacen de los propios gobernantes. (Ugalde, 2002)

Finalmente, Ugalde señala al concepto de “transparencia”, mencionando que en ocasiones es usado como sinónimo de rendición de cuentas. Sin embargo, aclara que la transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, por lo que la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior, concluyendo que la transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, y que resulta en una imprecisión usarlo como sinónimo. (Ugalde, 2002)

Por su parte, Enrique Peruzzotti en el documento “Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas” coincide con los demás autores, señalando que el

concepto de rendición de cuentas (accountability) se refiere a una forma específica de vinculación de las autoridades políticas con la ciudadanía en los regímenes democrático-representativos, en el cual, un gobierno representativo combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados, de manera que estos últimos se ajusten a la legalidad, el debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas. Afirmando que, en los gobiernos democráticos-representativos, la delegación electoral crea una brecha que es considerada saludable para el buen funcionamiento de las instituciones representativas, en la cual la democracia representativa no postula una delegación ciega, sino que se preocupa por establecer una serie de mecanismos de fiscalización que evita que dicha representatividad no resulte en gobiernos irresponsables o totalmente despreocupados de las demandas ciudadanas. (Peruzzotti, 2008)

De igual forma, Peruzzotti señala que conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas, la primera de ellas, la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente y la segunda, la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones. Afirmando que la esencia de la rendición de cuentas es la capacidad de demandar explicaciones sobre ciertos actos o decisiones por parte de los funcionarios públicos.

De lo anterior, Peruzzotti apunta que en síntesis, la rendición de cuentas supone una relación caracterizada por tres aspectos, siendo el primero de ellos que la rendición de cuentas es externa, es decir, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización; el segundo, es que toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio de al menos dos vías (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación) aclarando que no es suficiente con que haya actores dispuestos a rendir cuentas, sino que también se requiere de actores dispuestos a exigir cuentas; y como último aspecto, menciona que la rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo, para eventualmente imponer sanciones.

Por último, Peruzzotti afirma que algunos usos del término (rendición de cuentas) favorecen una visión meramente informativa que termina siendo

prácticamente equiparada con la noción de transparencia gubernamental. Es así como muchas veces se responde a los reclamos de rendición de cuentas con medidas que simplemente mejoran la transparencia del poder o de las agencias públicas entendidas simplemente como un proceso de transmisión unilateral de información desde la agencia al público que no genera ninguna posibilidad de interacción entre estos. Si bien el concepto de transparencia está relacionado con el de rendición de cuentas, es necesario distinguir entre ambas nociones pues es erróneo equiparar una agenda de transparencia con el ejercicio de la rendición de cuentas, dado que la transparencia aparece como una importante precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas, ya que la transparencia genera rendición de cuentas. (Peruzzotti, 2008)

Ahora bien, respecto a lo que puede entenderse como rendición de cuentas, Sergio López y Mauricio Merinor en su artículo “La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos” señalan que, en principio, rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien, de ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a alguna responsabilidad. Así pues, en la concepción más elemental de la rendición de cuentas hay siempre, en primer lugar, al menos dos sujetos involucrados, en segundo lugar, un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho) y, por último, un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto. (López Ayllón & Merinor, 2012)

De igual forma, los autores afirman que la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático. Señalando que resulta conveniente advertir que la rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia, sino que se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo. Ya que, si bien el acceso a la información constituye un derecho fundamental y un valor superior en la democracia, la transparencia es algo más que eso, es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por lo que, en suma, abrir la información pública, actuar con transparencia y

asignar responsabilidades públicas bien definidas son acciones que se refuerzan mutuamente, pero no son idénticas.

En síntesis, Sergio López y Mauricio Merinor infieren que abrir la información pública, actuar con transparencia y asignar responsabilidades públicas bien definidas son acciones que se refuerzan mutuamente, pero no son idénticas, ya que cada una tiene normas, procedimientos y actores diferentes; y aunque todas apuntan en el mismo sentido, la falta de una política capaz de unirlas en un conjunto articulado y coherente haría que fracasaran en el resultado. Asimismo, abundan en lo ya señalado, al mencionar que la transparencia supone necesariamente el acceso a la información pública y que la rendición de cuentas es imposible en un entorno de opacidad y de ocultamiento de la información del gobierno y que, por ello, la transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias para el proceso de rendición de cuentas. Por último, mencionan que, en este sentido, una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen; que debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma. (López Ayllón & Merinor, 2012)

En resumen...

Como se pudo observar, las definiciones realizadas por los distintos autores coinciden entre sí, al señalar que el concepto de rendición de cuentas es complejo y difícil de conceptualizar, mencionando que al ser una traducción de un concepto que viene del idioma inglés, aterrizarlo en un concepto en español no ha sido sencillo, para lo cual, se han realizado estudios sobre su origen y las características que engloba dicho concepto.

En primer lugar, se puede inferir que de manera simplificada la rendición de cuentas puede entenderse como el hecho de explicar o justificar el actuar, teniendo como referencia un marco de actuación definido, que en algunos casos pueden ser de carácter social.

En segundo lugar, se señala que para el ejercicio de rendición de cuentas debe de existir un actor obligado a actuar de cierta forma y un actor que espera y exige que el primer actor se rijan de esa forma esperada.

En tercer lugar, se hace mención que el ejercicio de rendición de cuentas, inherentemente conlleva una posible recompensa o sanción, en caso de seguir el marco de actuación o en caso de que exista alguna desviación del actuar esperado, respectivamente.

En cuarto lugar, respecto del ámbito público, se puede entender que la rendición de cuentas persigue el aseguramiento de la responsabilidad del Estado, siendo la rendición de cuentas una forma de vinculación entre el gobierno y el gobernado, buscando que el gobierno o Estado se ajuste a la legalidad, al debido proceso y que sus decisiones y acciones sean en pro de las necesidades de la mayoría.

En quinto lugar, cabe resaltar, que los autores coinciden entre sí, al señalar que en ocasiones se confunde al concepto de rendición de cuentas, con el de transparencia o fiscalización, que si bien se orientan al mismo fin, tanto el fiscalizar como el transparentar pueden entenderse como parte del ejercicio de rendición de cuentas o de justificación del actuar y no como un sinónimo de este.

En sexto lugar, es importante resaltar que los autores señalan que dicho vínculo entre gobernante y gobernado, de exigencia de justificación del actuar, se consuma por medio de control o supervisión por parte de alguien ajeno a la organización objeto de la fiscalización; para lo cual existen entes y mecanismos de fiscalización o revisión, así como acciones de transparencia y acceso de la información, que, al ponerse en marcha, dan en consecuencia la existencia de rendición de cuentas. Por lo que, se puede inferir, que la rendición de cuentas no es un fin, sino más bien un estado o un ejercicio continuo, que debe realizarse de manera constante, en el cual un actor actúa y otro revisa, pide justificaciones y exige resultados, verificando el apego y cumplimiento del marco regulatorio aplicable.

Por último, de todo lo señalado anteriormente, es de concluirse que, la rendición de cuentas es el justificar el actuar, que conlleva la existencia de un actor con una responsabilidad, objetivo o razón de ser, la existencia de un marco regulatorio aplicable y un resultado esperado, un actor que exige resultados y cumplimiento del marco regulatorio y por último, un ente o actor ajeno al primero, encargado de llevar a cabo acciones de fiscalización, buscando con ello, verificar el cumplimiento de objetivos y del marco regulatorio aplicable.

De lo anterior, en el caso de México los Órganos Internos de Control resultan ser uno de dichos actores ajenos encargados de revisar y verificar el actuar, dotados de autoridad para prevenir, investigar y sancionar acciones que puedan considerarse como desviaciones o incumplimientos al marco regulatorio de las instituciones públicas en México. Realizado por medio de acciones de fiscalización, para que, al detectar alguna desviación o incumplimiento, eventualmente imponer sanciones, buscando con ello, garantizar el cumplimiento del marco regulatorio aplicable y el cumplimiento de objetivos o metas de las instituciones públicas; por lo que la existencia de los Órganos Internos de Control y su actuar, pueden entenderse como la consumación del ejercicio de rendición de cuentas.

Concepto de Transparencia

Como ya se mencionó, para poder describir lo que es un Órgano Interno de Control, es importante conocer y definir sus principales objetivos, siendo uno de ellos fomentar la transparencia. Asimismo, es importante resaltar que en lo que respecta al concepto anterior, referente a la rendición de cuentas, se pudo observar que algunos autores señalan que en ocasiones se entiende que transparencia es sinónimo de rendición de cuentas, aclarando que la transparencia puede entenderse como parte de lo que es la rendición de cuentas más no como su homólogo. Por lo que resulta necesario hacer un análisis sobre lo que puede entenderse como transparencia.

Por definición, transparencia según la Real Academia Española se define como la cualidad de transparente, que, a su vez, se define como un adjetivo, de ser claro, evidente y que se comprende sin duda ni ambigüedad y que, de igual forma, dicha cualidad de transparente se define como un adjetivo relativo a un cuerpo que permite ver los objetos con nitidez a través de él. Por lo que es de inferirse que, transparencia puede entenderse como la cualidad de verse a través, que resulte claro sin duda alguna, ya sea referente a algún objeto, alguna situación, proceso, etc.

Ahora bien, Rodolfo Vergara en su obra “La Transparencia como Problema” señala que, cuando se habla de transparencia en el gobierno se hace referencia a organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados y que, cuando se pide que el gobierno sea transparente, se está solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual

diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad. (Vergara, 2008)

En el contexto organizacional, Vergara menciona que la transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público y que esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, como por ejemplo las remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etcétera. Señalando que transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial. (Vergara, 2008)

De igual manera, Vergara menciona que la transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de individuos o camarillas burocráticas, así como también que es posible argumentar que la transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización. Ya que, crear y mantener en funcionamiento los procedimientos por medio de los cuales el público puede solicitar y obtener información de las organizaciones públicas representa, por supuesto, un costo en recursos humanos y materiales que podrían usarse en las actividades sustantivas de la dependencia. Asimismo, señala que la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones puede parecer demasiado engorroso a los funcionarios preocupados por problemas apremiantes. Sin embargo, el autor afirma que a la larga la transparencia ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan. (Vergara, 2008)

A su vez, Hilda Naessens en el documento “XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional” señala que la transparencia en el gobierno, además de un valor, es un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad con la sociedad. Afirmando, que la transparencia es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación. Mencionando que, en dicha definición se incluyen tres aspectos, el primero, un atributo o cualidad, es decir, es algo que una persona tiene por el hecho de ser persona; segundo, información

clara y precisa, lo cual indica que la información debe ser comprensible, sin ambigüedades ni claroscuros, para ser debidamente procesada; y tercero, la capacidad de comprensión, vigilancia y comunicación, que resultan necesarias para la plena realización de la persona. Infiriendo, que la transparencia facilita el acto comunicativo y una relación más comprensiva entre los seres humanos, al tiempo que permite ejercer vigilancia.

De igual manera, Naessens menciona que, si se concibe a la transparencia como una política pública y se extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales, se vería manifestada como un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental. Aunque no se menciona expresamente nada relativo a la rendición de cuentas, se piensa que de este modo, público y gobierno salen beneficiados, porque al hacer pública la información se promueve un mecanismo de rendición de cuentas, con lo que es posible determinar los errores, prevenirlos o corregirlos. (Naessens, 2010)

Ahora bien, Jordi Perramon, en el artículo “La Transparencia: Concepto, Evolución y Retos Actuales” señala que, de acuerdo con la OCDE, la transparencia es un concepto relacionado con la posibilidad de que la información real de una empresa, gobierno u organización pueda ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que éstos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información. De igual manera, Perramon ahonda en el tema, al afirmar que existe un fuerte consenso en el mundo de que la transparencia es una parte determinante en los procesos democráticos, ya que, en este sentido, en democracias débiles hay poca transparencia y, en cambio, en los países de larga tradición democrática es donde se promueve la transparencia de la información; señalando que, en este tipo de países, la transparencia mejora la gobernanza y reduce la corrupción. (Perramon, 2013)

A su vez, Frederick Schauer en el artículo “Transparencia en tres dimensiones” afirma que la palabra “transparencia” es empleada para referir a una propiedad física y que, al ser usada metafóricamente, es de entenderse que ser transparente es la capacidad de ser observado sin distorsión y, en consecuencia, el ser transparente para un hecho, información o proceso importa estar abierto y disponible para su examen y control. De igual manera, Schauer menciona que la transparencia versa sobre disponibilidad y accesibilidad,

señalando que la transparencia es más bien un atributo que una actividad (como escribir o hablar) o un poder. (Schauer, 2014)

De igual manera, Schauer menciona que la transparencia es una relación de tres partes, siendo la primera, la persona o institución involucrada en los procedimientos, documentos o información; la segunda, las actividades, procedimientos, información o documentos que deben ser “transparentables”; y, la tercera, los individuos o instituciones que están legitimados para acceder a dichas actividades, procedimientos, información o documentos. (Schauer, 2014)

En resumen...

Como se pudo observar, las definiciones realizadas por los distintos autores coinciden, al señalar que transparencia en el caso del ámbito público puede entenderse como los procesos mediante los cuales el gobierno y sus organizaciones informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, procesos y resultados.

Asimismo, es de resaltarse que algunos autores señalan que la transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de individuos, afirmando que entre más transparente es una organización menos probable es que se desvíe o corrompa.

De igual manera, es importante resaltar que, según lo señalado, la transparencia permite tener información clara y precisa sobre algo, y en consecuencia se aumenta la capacidad de comunicación y vigilancia. Por lo que, es de inferirse que la transparencia facilita la comunicación y entendimiento entre gobierno y gobernado y que, al mismo tiempo, trae consigo implícitamente un proceso de vigilancia.

Por todo lo anterior, es de concluirse que la transparencia para el caso de las organizaciones públicas puede entenderse como la característica o atribución de estar abierto y disponible para demostrar y justificar el actuar, facilitando el proceso de comunicación entre sociedad y Estado o gobernante y gobernado, por ello, es de entenderse que la transparencia sea comprendida como parte de la rendición de cuentas, ya que puede concluirse que una organización más transparente, facilita el que rinda cuentas o que justifique su actuar, y que de igual forma, implícitamente, permite constatar que se apega a la legalidad o el marco normativo aplicable.

Ahora bien, de lo anterior y respecto de la finalidad de la presente obra, que los Órganos Internos de Control busquen fomentar la transparencia, resulta en algo totalmente lógico, ya que, el que las instituciones públicas sean cada vez más abiertas y disponibles para demostrar y justificar su actuar, disminuye la posibilidad de que se corrompan o exista corrupción y al mismo tiempo, facilita la verificación del apego al marco normativo, dando como consecuencia que exista rendición de cuentas y mejoras en la comunicación entre la sociedad y el Estado.

Concepto de Mejora de la Gestión

Como ya se mencionó, para poder describir lo que es un Órgano Interno de Control, es importante conocer y definir sus principales objetivos, siendo su misión o razón de ser el fomentar la legalidad, la rendición de cuentas y la transparencia en busca de la mejora de la gestión pública, a través de la fiscalización. Resaltando, que de las definiciones expuestas con anterioridad, el hecho de fiscalizar o de averiguar, opinar, examinar o criticar el accionar de alguien, en pro de constatar el cumplimiento del marco regulatorio de que se trate o verificar la legalidad, así como de fomentar que las instituciones públicas cuenten con la característica o atribución de estar abiertos o disponibles para demostrar y justificar su actuar o bien que sean transparentes, existiendo con ello rendición de cuentas, es con la finalidad de mejorar la gestión pública, por lo que resulta necesario definir lo que es la mejora de la gestión.

La mejora de la gestión es un concepto amplio dentro del cual se contemplan dos palabras clave, mejora y gestión, la primera de ellas por definición, según la Real Academia Española significa “Medra, adelantamiento y aumento de algo”, que proviene de la palabra mejorar, la cual la Real Academia Española define como “adelantar, acrecentar algo, haciéndolo pasar a un estado mejor” y señala que tiene su origen del latín *meliorare*.

En este orden de ideas, la Real Academia Española señala que la palabra gestión significa “acción y efecto de gestionar” así como “acción y efecto de administrar”, asimismo la Real Academia Española define la palabra gestionar como “llevar adelante una iniciativa o proyecto” y como segunda definición menciona “ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo”. De lo anterior, se puede inferir que unificando estos dos conceptos se obtiene que la mejora de la gestión

es la acción de hacer pasar a un estado mejor la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo.

De igual forma, es importante mencionar que toda organización se crea con una finalidad u objetivo, lo anterior resulta la razón de ser de dichos entes y se puede ver reflejado en el concepto de misión desarrollado por cada uno de ellos. Dicho concepto, (misión) es definido por la Real Academia Española como “poder, facultad que se da a alguien de ir a desempeñar algún cometido” así como “comisión”, la cual la Real Academia Española define como “conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico”.

De lo anterior, se puede concluir que, aplicando el concepto de la mejora de la gestión en las organizaciones públicas, la mejora de la gestión es hacer pasar a un mejor estado la administración, organización y funcionamiento de un organismo en las competencias encargadas por ley.

De lo antes referido, respecto de las acciones que buscan llevar a un mejor estado una organización, en distintas teorías se señalan que la mejora se deriva de un proceso previo de evaluación.

Respecto de lo anterior, Marisol Esteban Galarza en su artículo “La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión” señala que la incorporación de prácticas de evaluación, no solo externa sino sobre todo evaluación interna, se considera un instrumento idóneo para mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas, en el sentido de orientar su funcionamiento hacia los resultados obtenidos o impactos generados por el ejercicio de sus funciones. Asimismo, la autora menciona que la práctica de la evaluación aporta transparencia y visibilidad de la acción pública y su nivel de adecuación a los problemas, por lo que colabora en las estrategias de mejora de la responsabilidad del sector público hacia la sociedad. (Galarza Esteban, 2005)

De igual forma, Belén Rivera, Pablo Becker y Luis Olsina en el artículo “Estrategia de Medición, Evaluación y Mejora Continua de Calidad” señalan que toda organización que desee ser exitosa debe apuntar a la mejora continua de la calidad de sus productos/servicios, procesos y recursos, y para ello, es preciso no sólo contar con actividades de medición y evaluación que permitan analizar y detectar debilidades y vulnerabilidades, sino que también es

necesario tener actividades que permitan introducir cambios orientados a la mejora. (Rivera, Becker , & Olsina, 2015)

A su vez, Ingrid Guerra López en el libro “Evaluación y Mejora Continua” señala que la evaluación no es proceso aislado, sino parte de una serie de procesos y procedimientos que, encontrándose apropiadamente alineados, pueden asegurar que los programas y organizaciones logren resultados valiosos, efectiva y eficientemente. (Guerra López, 2007)

Asimismo, en el libro “Mejora Continua de los Procesos” de Elsie Bonilla, Bertha Díaz, Fernando Kleeberg y María Teresa Noriega, se menciona que la mejora continua de los procesos es una estrategia de la gestión empresarial que consiste en desarrollar mecanismos sistemáticos para mejorar el desempeño de los procesos y como consecuencia, elevar el nivel de satisfacción de los clientes internos o externos y de otras partes interesadas. Señalan que, en este sentido, la satisfacción debe entenderse como la relación entre la calidad del servicio o producto, percibida por el cliente y las expectativas del cliente; así, la mejora continua debe basarse en la medición de los procesos y de sus resultados, de esa manera se estará cuidando la satisfacción continua de sus clientes y la optimización de los recursos utilizados para tal fin. (Bonilla, Díaz, Kleeberg, & Noriega, 2020)

Por último, en el artículo “Auditorías, Mejora Continua y Normas ISO: factores clave para la evolución de las organizaciones” de los autores Janett Yáñez y Raiza Yáñez se menciona que un mecanismo de evaluación para la detección de áreas de mejora son las auditorías, señalando una serie de beneficios que se desprenden de la realización de estos ejercicios de evaluación señalando los siguientes beneficios:

- a) Identifica los objetivos, políticas y procedimientos que no habían sido definidos por la organización o requieran ser revisados;
- b) Detecta oportunamente las áreas problemáticas actuales y/o potenciales y sus posibles causas;
- c) Determina los criterios utilizados o necesarios para evaluar los logros y objetivos de la organización y la actuación de la dirección;
- d) Proporciona elementos y evidencias para la evaluación objetiva, imparcial e independiente de las operaciones específicas;

- e) Permite evaluar el nivel de adecuación de la organización con sus objetivos, políticas, instrucciones y procedimientos;
- f) Facilita la eficacia y eficiencia de los sistemas de control de la gestión;
- g) Evalúa la veracidad, uso y seguimiento de los distintos informes de dirección;
- h) Proporciona sugerencias y acciones para superar las deficiencias, no conformidades y mejorar los procesos y resultados obtenidos; e
- i) Identifica necesidades de formación del personal.

De lo anterior, los autores concluyen que las auditorías son una plataforma para la mejora continua al ofrecer información concluyente, veraz y oportuna para la toma de decisiones, ya que permiten no solo identificar y diagnosticar no conformidades y problemas actuales y potenciales en la organización; sino también sugerir acciones para su solución y oportunidades de mejora para incrementar la productividad, facilitando alcanzar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas y el fortalecimiento de la organización. (Yáñez & Yáñez, 2012)

En resumen...

De lo señalado anteriormente, es posible afirmar que la mejora de la gestión es hacer pasar a un mejor estado la administración, organización y funcionamiento de un organismo en las competencias encargadas por ley, lo cual se da como resultado de un proceso de evaluación.

De igual forma, de las definiciones realizadas por los distintos autores, es posible afirmar que, para mejorar algún proceso, actividad u organización, es necesario realizar un proceso de evaluación, que detecte áreas de oportunidad para llevar a un mejor estado lo que se está evaluando.

En este sentido y respecto a la función que realizan los Órganos Internos de Control, es posible afirmar que las acciones de fiscalización, de fomentar la legalidad, la rendición de cuentas y la transparencia, son realizadas para llevar a un mejor estado a las organizaciones públicas que fiscalizan.

Conclusiones

Una vez presentados los distintos conceptos que envuelven el quehacer de los Órganos Internos de Control, es posible afirmar que resulta más sencillo comprender su misión o razón de ser. En resumidas cuentas, su función es prevenir, detectar y sancionar la corrupción o bien, acciones de echar a perder, corromper, descomponer, destruir o pervertir algo en función de obtener un beneficio, las cuales con realizadas desde alguna posición de poder o toma de decisiones. Entendiéndose como “algo” sistemas, leyes, normas, códigos o cualquier disposición escrita o no, que busca establecer un orden y en consecuencia un marco de actuación para alguna acción determinada.

De lo señalado anteriormente, para prevenir, detectar y sancionar dichas acciones consideradas corruptas, los Órganos Internos de Control realizan acciones de fiscalización o bien, hacen la tarea de fiscal, lo cual consiste en averiguar, opinar, examinar o criticar el accionar, por medio de la revisión, averiguación, examinación, crítica u opinión del actuar de alguien, lo cual será presentado con más detalle posteriormente, ya que si bien se señala lo que puede entenderse como fiscalización, resulta necesario profundizar en cómo se llevan a cabo dichas acciones.

Ahora bien, dichas acciones de fiscalización son en busca de ciertos objetivos, siendo uno de ellos fomentar y vigilar la legalidad, lo cual, según lo presentado, se puede entender como el cumplimiento de un marco regulatorio; que a su vez es inherente a la existencia de leyes o normas que rigen alguna situación o actividad; de igual forma, es importante señalar que la legalidad no debe entenderse como una meta, sino como un estado, dado que el cumplimiento de las leyes o del marco regulatorio debe ser una actividad constante y no una actividad “lineal” con un principio y un final, sino como algo cíclico, que debe de perseguirse y vigilarse de manera activa, debido a que las leyes o normas cambian constantemente.

A su vez, otro de los objetivos que persiguen los Órganos Internos de Control es la rendición de cuentas, que, según lo señalado, es el justificar el actuar. Para lo cual, según lo expuesto, deben de existir tres actores y ciertas características, un actor con una responsabilidad, objetivo o razón de ser, la existencia de un marco regulatorio aplicable y un resultado esperado, un actor que exige resultados y cumplimiento del marco regulatorio y, por último, un ente o actor

ajeno al primero, encargado de llevar a cabo acciones de fiscalización, buscando con ello, verificar el cumplimiento de objetivos y del marco regulatorio aplicable; que para el caso de México, los Órganos Internos de Control resultan ser uno de dichos actores ajenos encargados de revisar y verificar el actuar de las instituciones públicas.

De igual forma, otro de los objetivos que persiguen los Órganos Internos de Control es fomentar la transparencia o bien, según lo presentado, la característica o atribución de estar abierto y disponible para demostrar y justificar el actuar. En el entendido que transparencia en el sector público puede definirse como los procesos mediante los cuales el gobierno y sus organizaciones informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, procesos y resultados. Siendo éste, un objetivo totalmente lógico para los Órganos Internos de Control, ya que, el que las instituciones públicas sean cada vez más abiertas y disponibles para demostrar y justificar su actuar, disminuye la posibilidad de que se corrompan o exista corrupción.

Asimismo, es importante resaltar que las acciones de fiscalización realizadas por los Órganos Internos de Control, de vigilar la legalidad, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, es en busca de la mejora de la gestión de las instituciones públicas, que, según lo presentado, puede definirse como hacer pasar a un mejor estado la administración, organización y funcionamiento de un organismo en las competencias encargadas por ley, se da como resultado de un proceso de evaluación.

Por lo que, de todo lo presentado, es posible inferir que resulta más sencillo entender desde una perspectiva conceptual, la función que tienen los entes fiscalizadores como los Órganos Internos de Control, por lo que ahora se profundizará más a detalle cómo llevan a cabo dichas acciones.

Entes Fiscalizadores en México

Una vez presentados los distintos conceptos necesarios para entender lo qué es y lo qué hace un ente fiscalizador, siendo los Órganos Internos de Control uno de dichos entes, resulta necesario presentar algunos otros entes encargados de fiscalizar a las instituciones públicas en México, para posteriormente ahondar en el cómo los Órganos Internos de Control llevan a cabo dichas acciones de fiscalización.

Actualmente, en México existen diferentes instituciones encargadas de fiscalizar a las instituciones públicas, existe la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública (a la cual pertenecen gran parte de los Órganos Internos de Control) y los Órganos Internos de Control dotados de autonomía (quienes fiscalizan a los órganos constitucionales autónomos, los cuales no están dentro los tres poderes de gobierno), por mencionar algunos. A su vez, dichos entes fiscalizadores participan en el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual también será descrito en la presente obra.

Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación, según Manuel Solares Mendiola en su libro “La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica” es una entidad cuyo marco jurídico le proporciona autonomía técnica, financiera y de gestión, para obtener resultados en menos tiempo y así poder fincar responsabilidades oportunamente. Lo que quiere decir que la Auditoría Superior de la Federación fiscaliza a los poderes de la unión, los estados y los municipios, en tanto manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales, como los centros de educación superior, el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros. (Mendiola, 2004)

De igual forma, Mendiola menciona algunos antecedentes de la Auditoría Superior de la Federación, afirmando que dicha institución inició sus funciones el primero de enero del año 2001, pero estas se redujeron a cumplir las facultades y obligaciones que las disposiciones vigentes al 30 de julio de 1999 conferían a la Contaduría Mayor de Hacienda, pues las atribuidas a la Auditoría Superior de la Federación, no podían ser ejercidas hasta que se procediera a revisar la cuenta pública del año 2001, misma que fue entregada dentro de los primeros diez días de junio del año 2002. (Mendiola, 2004)

Asimismo, Luis Ángel Bellota en su artículo in-titulado “Sistema Nacional Anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? Una historia de los mecanismos “anticorrupción” en México” menciona que, en julio de 1999, a petición del Constituyente Permanente, se reformaron los artículos 73, 74, 78, y 79 de la Constitución para crear la Auditoría Superior de la Federación, que hasta la fecha depende de la Cámara Baja. Sin embargo, por los tiempos de deliberación y los procedimientos parlamentarios, la mencionada entidad entró en funciones el 1 de enero de 2001, coincidiendo con lo mencionado por Manuel Solares Mendiola en su libro “La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica”. (Bellota, 2018)

De igual forma, Luis Ángel Bellota menciona que la Auditoría Superior de la Federación tiene como misión regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior; siendo más específico con sus labores, señala que dicha institución se instauró para fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos establecidos en la Constitución. Asimismo, menciona que este ordenamiento, (la Constitución), señala que la revisión de la cuenta pública estará a cargo de la Cámara de Diputados, quien se apoyará en esta institución (la Auditoría Superior de la Federación) que tiene a su cargo la fiscalización de la propia cuenta pública y que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Por último, Bellota hace una crítica al señalar que, desde sus primeros ejercicios de inspección, los informes anuales de la Auditoría se revisten más de formalidad política que de efectividad judicial, pues hasta la fecha no se han desprendido investigaciones cuyos resultados ayuden a corregir de raíz los problemas de corrupción y mala administración detectados por la Auditoría Superior de la Federación. (Bellota, 2018)

Respecto de lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 79 señala que la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación

rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

- II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

Ahora bien, en el portal web de la Auditoría Superior de la Federación, se menciona que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. A su vez, dicho portal señala que su misión es fiscalizar los recursos públicos para prevenir prácticas irregulares y contribuir al buen gobierno; y que su visión es ser un actor clave en el fortalecimiento de políticas públicas, instituciones y el buen uso de los recursos de la Federación.

Por último, de todo lo expuesto, se puede inferir que la Auditoría Superior de la Federación es uno de los entes fiscalizadores con mayor autoridad para realizar dicha acción de fiscalizar, ya que, como se señala en la Constitución y en coincidencia con su portal web, la Auditoría Superior de la Federación tienen la facultad y atribución de fiscalizar a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Secretaría de la Función Pública

Ahora bien, respecto de la Secretaría de la Función Pública, el portal digital Letras Libres en el artículo “Doce años después: SFP”, menciona que dicha secretaría es producto de innumerables reformas. Mencionando algunos antecedentes, ya que señala que en 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con la cual se buscaba que un organismo del Estado controlara y evaluara globalmente la gestión pública federal. Posteriormente, señala que en 1994, se modificó su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, además del control y vigilancia de la gestión gubernamental, tuvo como objetivo la modernización y el control de algunas funciones administrativas fundamentales; se menciona que a partir de ese momento, la secretaría tenía el mandato de fortalecer la normatividad para el uso transparente de los recursos públicos, controlar y vigilar las conductas indebidas e imponer sanciones cuando el caso lo ameritara. Luego, en 2003, la secretaría cambió su nombre por el de Secretaría de la Función Pública, con una nueva atribución: dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal

Centralizada. Asimismo, dicho portal señala que, actualmente, la misión de esta dependencia es consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente, mencionando que todas las reformas de las que ha sido objeto, le han dado facultades para garantizar la eficiencia y la rendición de cuentas de las entidades públicas de manera que sus actividades se cumplan adecuadamente en beneficio de la ciudadanía para que los órganos de Estado logren los objetivos por los que fueron creados y garanticen un verdadero estado de derecho. (Letras Libres, 2012)

Asimismo, en el portal web de la Secretaría de la Función Pública se señala que existe una nueva misión y visión en el relanzamiento de la dependencia, siendo la misión instaurar una nueva ética de trabajo en el servicio público, un nuevo equilibrio organizacional que auspicie la honestidad, la eficacia, la profesionalización y la transparencia de la función pública en estricto apego a la legalidad y la normatividad imperante; todo ello, reconociendo las fortalezas institucionales y normativas con las cuales cuenta.

De igual manera, en dicho portal web, se señala que la visión hacia 2024 es que “La corrupción se castiga, la ineficacia se elimina y el combate a la malversación de fondos se ciudataniza, la denuncia se protege, la transparencia se garantiza, se generan ahorros para el erario que se traducen en bienestar de la población y se logra el restablecimiento de la confianza en el servicio público como ingrediente primordial hacia el Estado Democrático de Derecho”.

Ahora bien, respecto de las funciones que realiza la Secretaría de la Función Pública, desde el punto de vista del derecho, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada el 11 de enero del 2021) en el artículo 37, se menciona que a dicha secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal, conforme a las bases y principios que al respecto emita el Comité Coordinador del Sistema

- Nacional Anticorrupción, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo; Fracción reformada
- III. Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 - IV. Coordinar y supervisar el sistema de control interno; establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;
 - V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio;
 - V Bis. Coadyuvar en la revisión del cumplimiento de las disposiciones en materia de archivos que emitan las instancias correspondientes;
 - VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y emitir las normas para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa; así como, realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias;
 - VII. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estructuras orgánicas y ocupacionales, de conformidad con las respectivas normas de control de gasto en materia de servicios personales;

- VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y revisiones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficacia, eficiencia, economía y legalidad en su gestión y encargo;
- IX. Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- X. Designar y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI. Designar y remover, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como normar y controlar su desempeño;
- XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;
- XIII. Colaborar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes;

- XIV. Implementar las acciones que acuerde el Sistema Nacional Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables;
- XV. Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas;
- XVI. Llevar y normar el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas;
- XVII. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;
- XIX. Establecer mecanismos internos para la Administración Pública Federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

- XX. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XXI. Conducir y aplicar la política de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de dichas contrataciones; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes, con excepción de las empresas productivas del Estado;
- XXII. Vigilar la aplicación de las políticas de gobierno digital, y definir las de gobierno abierto y datos abiertos de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables;
- XXIII. Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad;
- XXIV. Ejercer las facultades que la Constitución le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales;
- XXV. Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal;
- XXVI. Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en

consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anti-corrupción;

XXVII. Seleccionar a los integrantes de los órganos internos de control, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos;

XXVIII. Emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y

XXIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Asimismo, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública de fecha 16 de abril de 2020, señala en el artículo 4, que la Secretaría de la Función Pública es la Dependencia del Ejecutivo Federal responsable de las funciones de fiscalización, control interno, auditoría y vigilancia de la Administración Pública Federal, así como de la Evaluación de la Gestión Gubernamental y las acciones que lleven a cabo las Dependencias, incluyendo los de sus órganos administrativos desconcentrados y Entidades en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven de él, con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, economía y legalidad de la Administración Pública Federal, promoviendo la prevención y auspicio de derechos, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, con inclusión de mecanismos de vigilancia ciudadana.

Por lo que, de todo lo expuesto, es posible concluir que la Secretaría de la Función Pública es la encargada de fiscalizar a gran parte de las instituciones públicas en México, realizando dicha actividad en gran parte de la administración pública federal. Lo anterior, por medio de los Órganos Internos de Control que existen en cada dependencia pública dentro de la jurisdicción de dicha secretaría.

Sistema Nacional Anticorrupción

En el portal web del Sistema Nacional Anticorrupción se define a dicho sistema como el espacio de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Dicho lo anterior, si bien se puede observar que el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción es coordinar a las autoridades fiscalizadoras en la prevención, detección y sanción de la corrupción, es importante ahondar en cómo se originó dicho sistema. Respecto de su origen, Luis Ángel Bellota menciona en su artículo titulado “Sistema Nacional Anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? Una historia de los mecanismos “anticorrupción” en México”, que el Sistema Nacional Anticorrupción se origina en parte por los señalamientos de nepotismo y conflictos de interés, la sospecha justificada de fortunas poco transparentes y la sucesión de un escándalo tras otro en el que salía implicado un funcionario público. De igual forma, señala que la iniciativa privada a través de los organismos patronales también se subió al tren de los reclamos, así como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que demandó la pronta aprobación de un sistema anticorrupción que tuviera facultades extraordinarias, recursos suficientes y autonomía propia para prevenir y sancionar. (Bellota, 2018)

Por su parte, Miguel Ángel Gutiérrez Salazar en el artículo “La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción” señala que el 27 de mayo de 2015 fue promulgada una de las reformas constitucionales de mayor relevancia para el combate a la corrupción y la exigencia de las responsabilidades de los servidores públicos en México. Con ella se dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como: “La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. (Gutiérrez Salazar, 2017)

Gutiérrez Salazar, ahonda en lo que es el SNA, mencionando que uno de los principales propósitos y/o alcances del SNA es el de paliar los efectos negativos generados por la corrupción, afirmando que el diseño del SNA (tal y como se determina en la Constitución) auspicia la colaboración de las principales instituciones que pueden incidir en la prevención, detección y sanción de actos corruptos. (Gutiérrez Salazar, 2017)

Respecto a ello, el artículo 113 constitucional dispone que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos y que para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
- II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y
- III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:
 - a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
 - b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
 - c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
 - d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Ahora bien, de lo expuesto anteriormente, es de inferirse que el Sistema Nacional Anticorrupción busca coordinar a las instancias fiscalizadoras que existen en México, dado que pudo observarse que en él participan la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, etc. y prevé la existencia de sistemas locales anticorrupción en las entidades federativas.

Respecto de lo anterior, existe la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Ley del SNA) que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Estableciendo mecanismos de coordinación, bases, principios, procedimientos, directrices y sistemas de fiscalización para realizar dicha tarea de forma coordinada.

De igual forma, en lo que respecta a los Órganos Internos de Control, se prevé su participación en el Sistema Nacional Anticorrupción, por medio de la Secretaría de la Función Pública, de los sistemas anticorrupción de las entidades federativas o mediante invitación a las sesiones del Comité Coordinador a los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución, según lo señala el artículo 13 de la ley del SNA.

Asimismo, en la ley del SNA, se prevé la existencia del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes de este, en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Señalando que, son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

De igual forma, para el cumplimiento del objeto del Sistema Nacional de Fiscalización, los integrantes deberán crear un sistema electrónico en términos del título cuarto de la ley del SNA y deberán informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.

Asimismo, en la citada ley, se señala que el Sistema Nacional de Fiscalización contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 de la Ley del SNA, mencionando que el Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que, de manera respectiva, designen para dichos efectos.

Ahora bien, en lo que respecta a los Órganos Internos de Control en dicho Sistema Nacional de Fiscalización en el artículo 41 de la ley del SNA se menciona que el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización podrá invitar a participar en actividades específicas del Sistema Nacional de Fiscalización a los Órganos Internos de Control, así como a cualquier otra instancia que realice funciones de control, auditoría y fiscalización de recursos públicos.

Conclusiones

Si bien el objetivo de la presente obra es presentar un análisis de los Órganos Internos de Control, su funcionamiento, qué es lo que persiguen y cómo realizan dichas funciones, también resultaba necesario señalar que no son los únicos encargados de realizar actividades de fiscalización.

De lo presentado, fue posible conocer la existencia de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública (secretaría a la cual pertenecen gran parte de los Órganos Internos de Control) y el Sistema Nacional Anticorrupción. De igual forma, se pudo observar que existen Órganos Internos de Control a nivel estatal, municipal e incluso en los órganos dotados de autonomía constitucional.

Por lo que se puede afirmar, que lo expuesto en el presente capítulo permite conocer algunos de los principales entes fiscalizadores en México y su origen, así como los sistemas que existen actualmente para coordinar esfuerzos en materia de fiscalización para prevenir, detectar y sancionar las acciones consideradas como Actos de corrupción.

De lo anterior, es de resaltarse que dichos entes persiguen el mismo fin, combatir la corrupción, vigilando y fomentando la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas en pro de la mejora de la gestión de las instituciones públicas en México y que, derivado de ello, en los últimos años se han iniciado o realizado esfuerzos de coordinación como lo son el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización.

Por otro lado, si bien se hizo mención de los Órganos Internos de Control en el presente capítulo, aún resulta necesario ahondar en cómo llevan a cabo de manera específica dicha tarea de fiscalización.

Los Órganos Internos de Control

Una vez presentados los conceptos básicos para entender el quehacer de los Órganos Internos de Control y sus objetivos, así como otros entes fiscalizados que existen en México y los sistemas de coordinación que se han desarrollado en materia de fiscalización, es posible presentar una descripción de lo que es un Órgano Interno de Control, su marco de actuación y sus funciones.

Antecedentes

Primeramente, para poder realizar dicha descripción resulta necesario presentar una serie de antecedentes históricos sobre el origen del control interno y la fiscalización en México, lo cual ha dado como resultado la existencia de los Órganos Internos de Control y los sistemas de coordinación como el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, así como su marco de actuación.

En este sentido, en el libro “La Contraloría y el Control Interno en México” de José Trinidad Lanz Cárdenas, se hace una presentación muy exhaustiva del control interno, la fiscalización de las instituciones públicas y su evolución en México a lo largo de la historia, presentando antecedentes desde la época prehispánica, la época colonial, la independencia de México, la creación del Departamento de Contraloría entre 1917 y 1932, la etapa que el autor denomina como la dispersión del control entre los años 1933 y 1982, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la creación de la Contraduría Mayor de Hacienda.

En dicha obra, se hace mención de algunos antecedentes del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, señalando que las modificaciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 1982 y la expedición de su ley reglamentaria o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente al 12 de enero de 1983, vinieron a institucionalizar el régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos federales y, al clarificar confusos sistemas anteriores respecto a las faltas en que pueden incurrir los servidores del Estado, precisaron las de orden público y administrativo, remitiendo para el caso y definición de las responsabilidades civiles y penales a las correspondientes legislaciones de ambas materias. En cuanto a las violaciones

administrativas, se estableció un amplio sistema de regulación para conformar, en orden jurídico, una estructura moderna sobre derecho disciplinario. (Lanz Cárdenas, 1987)

Asimismo, el autor señala que la constante aplicación de este sistema durante más de 10 años generó cambios para adecuar dicho régimen a la realidad dinámica del quehacer cotidiano en la prestación de los servicios públicos, cambios orientados a la reafirmación de los deberes fundamentales del servicio público, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de todo empleo, cargo o comisión.

A su vez, Lanz afirma que entre los años de 1986 y 1993 se dieron cambios significativos que fueron requeridos por la práctica de la aplicación legal en la vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos, la cual, ocupa un lugar importante entre los controles internos y externos del Estado. Aunado a ello, señala algunos momentos históricos importantes respecto de la fiscalización y el control interno en México, como lo fueron las reformas relativas a los artículos 94, 97, 101 Y 102 de la Constitución General de la República; las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la expedición de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de su Reglamento, la emisión de acuerdos específicos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, resaltando la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el objeto y contenido de las reformas legales, en cuanto a la inclusión de nuevos sujetos, órganos y procedimientos en las responsabilidades políticas; la precisión y ajustes a diversas obligaciones respecto a las responsabilidades administrativas derivadas de las modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la normatividad, sujetos, órganos y procedimientos respecto a las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y la diversificación del registro y control de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. (Lanz Cárdenas, 1987)

Ahora bien, de lo señalado por Lanz, es de resaltarse que la búsqueda de la mejora de la gestión de las instituciones públicas es algo que se ha desarrollado a lo largo de la historia en México; muestra de ello son las reformas o generación de leyes en materia de fiscalización, la creación de instituciones y de los sistemas de coordinación de fiscalización que existen actualmente, que más allá de si han dado resultados o no, es posible afirmar que se ha generado innovación en cómo se fiscalizan los recursos públicos en el país a lo largo de

la historia. En este sentido, y una vez presentados algunos antecedentes históricos, se puede inferir que la existencia de los Órganos Internos de Control es el resultado de la evolución del control interno y la fiscalización a lo largo de la historia en México.

¿Qué es un Órgano Interno de Control?

La Secretaría de la Función Pública define a los Órganos Internos de Control como las unidades administrativas encargadas de prevenir, detectar y abatir posibles actos de corrupción. Afirmando, que son entes que promueven la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías y revisiones a los diferentes procesos de las instituciones de la Administración Pública Federal; así como la atención de quejas, denuncias, peticiones ciudadanas, resoluciones de procedimientos administrativos de responsabilidades y de inconformidades. (Secretaría de la Función Pública, sf)

Asimismo, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se define a los Órganos Internos de Control como 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 constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos.

Respecto de lo anterior, la Ley General de Responsabilidades Administrativas menciona que los entes públicos serán fiscalizados por los Órganos Internos de Control, mencionando que como Ente Público se hace alusión a 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, 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.

En este sentido, se puede inferir que los Órganos Internos de Control son unidades administrativas responsables de fiscalizar a todas las instituciones

públicas en México y que, con las definiciones presentadas en el primer capítulo, resulta más sencillo comprender que se entiende por fiscalizar, así como los objetivos o funciones que tienen los Órganos Internos de Control en busca de llevar a un mejor estado la gestión de las instituciones públicas en México.

Ahora bien, de lo ya señalado, es importante mencionar algunas de las funciones específicas que realizan los Órganos Internos de Control. En este sentido, en las leyes se les atribuyen algunas funciones y les otorgan facultades para llevar a cabo su labor de fiscalización, respecto a ello, la Constitución en el artículo 109, fracción III, párrafo segundo, señala que las faltas administrativas graves en las que incurran los servidores públicos serán investigadas y substanciadas por las Auditoría Superior y por los Órganos Internos de Control y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, y que, para el caso de las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los Órganos Internos de Control.

De igual forma, en el mismo artículo y fracción citados, en el párrafo quinto y sexto se señala que los entes públicos federales tendrán Órganos Internos de Control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Aunado a ello, en el artículo 109, fracción III, último párrafo, de la Constitución, también se señala que, para el caso de los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal (Ahora Ciudad de México) y sus demarcaciones territoriales, deberán existir Órganos Internos de Control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior.

De lo anterior, es de resaltarse que en la Constitución se les da la atribución a los Órganos Internos de Control de fiscalizar a todas las instituciones públicas en el ámbito federal, estatal o municipal a nivel nacional, señalando, que serán los responsables de investigar, substanciar o sancionar las faltas graves o no graves según sea el caso. Respecto a ello, es importante resaltar que en la Constitución se menciona que para llevar acabo dichas atribuciones los

Órganos Internos de Control tendrán las facultades que determine la ley, en lo cual se profundizará más adelante.

Ahora bien, respecto de las funciones específicas que deben de llevar a cabo los Órganos Internos de Control en el ámbito federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 44 señala lo siguiente:

Los titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos. Los órganos internos de control de las sociedades nacionales de crédito, así como aquéllos de otras entidades que cuenten con un régimen específico de control interno, se sujetarán a las funciones y organización establecidas en las disposiciones mediante las que se crea la respectiva entidad.

Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de esta Ley, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos.

Las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las mejores prácticas que considere el referido sistema.

Las unidades a que se refiere el párrafo anterior y los órganos internos de control formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de evaluación.

Los titulares de las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos internos de control, en los meses de mayo y noviembre entregarán informes al titular de dicha Secretaría, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y sobre la relación de los procedimientos por faltas administrativas y de sanciones aplicadas por los órganos internos de control; las acciones de responsabilidad presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y las sanciones correspondientes; las denuncias por actos de corrupción que presenten ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; así como un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados por los órganos internos de control que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe.

Con base en dichos informes, así como de las recomendaciones y las bases y principios de coordinación que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, tanto las dependencias y entidades, así como la Secretaría de la Función Pública, implementarán las acciones pertinentes para mejora de la gestión. Conforme a lo dispuesto en las leyes en la materia, así como en las bases y principios de coordinación emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, los titulares de los órganos internos de control encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión.

Ahora bien, para el caso de los Órganos Internos de Control en las entidades federativas y municipales, se puede ejemplificar su labor con lo señalado en la Constitución Política del Estado de Jalisco, la cual menciona en el artículo 106, fracción III, que la Contraloría del Estado es el Órgano Interno del Control del Poder Ejecutivo del Estado y estará facultada por sí o a través de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, para prevenir, corregir, investigar y substanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del Poder Ejecutivo; resolver las faltas administrativas no graves y remitir los procedimientos sobre faltas administrativas graves al Tribunal de Justicia Administrativa para su resolución.

A su vez, para el ámbito municipal, en la citada constitución estatal se señala en el artículo 106, fracción IV, que los entes públicos municipales así como los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, tendrán Órganos Internos de Control encargados de prevenir, corregir, investigar y substanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del respectivo ente; para resolver las faltas administrativas no graves y para remitir los procedimientos sobre faltas administrativas graves al Tribunal de Justicia Administrativa para su resolución, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes generales y locales de la materia, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. De igual forma, señala que los Órganos Internos de Control estarán facultados para presentar ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

De igual forma, en el Estado de Jalisco existe la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, la cual determina en el artículo 50; que los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos constitucionales autónomos, así como los municipios, sus dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paramunicipal, deberán contar con Órganos Internos de Control a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos. Asimismo, en el artículo 51 de dicha disposición, se menciona que los Órganos Internos de Control se regirán conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Constitución Política del Estado y tendrán las facultades y obligaciones que les otorga la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las demás leyes aplicables. Señalando que, para el desempeño de sus funciones, los Órganos Internos de Control gozarán de autonomía técnica y de gestión que les permita cumplir con la finalidad para la cual fueron creados. Y que, para ello, los Órganos Internos de Control deberán emitir y aprobar los manuales, lineamientos y estatutos necesarios para el desempeño de sus funciones.

Por lo tanto, es de inferirse que, tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal, se prevé la existencia de los Órganos Internos de Control como entes fiscalizadores.

Ahora bien, una vez presentados ejemplos de los Órganos Internos de Control a nivel federal, estatal y municipal, resulta necesario exponer el caso es los Órganos Internos de Control en los organismos con autonomía reconocida en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; respecto a ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 74, fracción VIII, que la Cámara de Diputados tendrá la facultad de designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De lo anterior, por mencionar un ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía o INEGI, por sus siglas, es un ente con autonomía constitucional, según lo marca el apartado B del artículo 26 de la Constitución. Derivado de dicha autonomía, el INEGI se rige bajo la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, la cual en su artículo 91 prevé la existencia del Órgano Interno de Control en el INEGI, señalando lo siguiente:

El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos del Instituto y de particulares vinculados con faltas graves; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

El Órgano Interno de Control tendrá un titular que lo representará y contará con la estructura orgánica, personal y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

En el desempeño de su cargo, el titular del Órgano Interno de Control se sujetará a los principios previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- II. Verificar que el ejercicio de gasto del Instituto se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados;
- III. Presentar a la Junta de Gobierno del Instituto los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del Instituto;

- IV. Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables y, en su caso, determinar las desviaciones de las mismas y las causas que les dieron origen;
- V. Promover ante las instancias correspondientes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías;
- VI. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Instituto;
- VII. Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos, empleando la metodología que determine el Órgano Interno de Control;
- VIII. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto, empleando la metodología que determine;
- IX. Recibir quejas y denuncias conforme a las leyes aplicables;
- X. Solicitar la información y efectuar visitas a las áreas y órganos del Instituto para el cumplimiento de sus funciones;
- XI. Recibir, tramitar y resolver las inconformidades, procedimientos y recursos administrativos que se promuevan en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicio y obras públicas;
- XII. Intervenir en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos del Instituto de mandos medios y superiores, en los términos de la normativa aplicable;
- XIII. Participar, conforme a las disposiciones vigentes, en los comités y subcomités de los que el Órgano Interno de Control forme parte, e intervenir en los actos que se deriven de los mismos;
- XIV. Atender las solicitudes de los diferentes órganos del Instituto en los asuntos de su competencia;
- XV. Proponer los proyectos de modificación o actualización de su estructura orgánica, personal y/o recursos;
- XVI. Formular el anteproyecto de presupuesto del Órgano Interno de Control;

- XVII. Presentar a la Junta de Gobierno del Instituto los informes previo y anual de resultados de su gestión, y comparecer ante el mismo, cuando así lo requiera el presidente del Instituto;
- XVIII. Presentar a la Junta de Gobierno del Instituto los informes respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre la imposición de sanciones en materia de responsabilidades administrativas, y
- XIX. Las demás que le confieran otros ordenamientos.

Ahora bien, de todo lo expuesto referente a ¿qué son los Órganos Internos de Control?, es posible concluir que son unidades responsables de fiscalizar las actividades y los recursos públicos a todos los niveles en el territorio nacional, a los cuales, en distintos ordenamientos, se les atribuyen responsabilidades y les son dotadas facultades, todo ello, para llevar a cabo su labor de fiscalización en favor de la mejora de la gestión de las instituciones públicas en el país.

Marco Normativo de los Órganos Internos de Control

Como se expuso anteriormente, la existencia de los Órganos Internos de Control se encuentra prevista desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a su vez, se ve reflejado en distintos ordenamientos como leyes generales, federales, constituciones estatales y leyes estatales, por mencionar algunos. Sin embargo, es importante señalar que, dependiendo del ámbito en el que los Órganos Internos de Control desempeñen sus funciones, variará el objeto de la revisión y su marco normativo aplicable y de referencia, ya que cada institución tiene una misión distinta y que, por ello, cada una de dichas instituciones contará con disposiciones normativas internas y externas aplicables únicamente a ellas; las cuales serán el insumo mediante el cual los Órganos Internos de Control regirán su actuar y consecuentemente, utilizarán para vigilar y fomentar la legalidad, o bien, el marco normativo correspondiente.

Ahora bien, una vez señalado lo anterior, resulta necesario resaltar que aun cuando existan ordenamientos específicos, también existe un marco normativo común para los Órganos Internos de Control, siendo estos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ordenamientos que le son aplicables a todas las instituciones públicas en el territorio nacional y los cuales facultan a todos los

Órganos Internos de Control para llevar a cabo las tareas de fiscalización de sus respectivos entes sujetos a revisión.

Faltas Administrativas

Como ya se ha mencionado, los Órganos Internos de Control son entes fiscalizadores de prevención, detección y sanción de prácticas consideradas corruptas, sin embargo, si bien se realizó un análisis conceptual de lo que puede entenderse como corrupción, resulta necesario señalar qué conductas son consideradas como tal dentro del marco legal aplicable.

Respecto a ello, la Constitución en el artículo 109 señala que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a lo siguiente:

Fracción I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Fracción II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción será sancionado en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

Fracción III Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales

causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves en las que incurran los servidores públicos serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior y por los Órganos Internos de Control, y para el caso de las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resultas por los Órganos Internos de Control.

De lo anterior, es de resaltarse que según lo señalado en la Constitución puede procederse por la vía penal y/o por la vía administrativa para la investigación y sanción sobre actos de corrupción derivados del actuar de los servidores públicos y particulares frente al Estado. Referente a ello, el actuar de los Órganos Internos de Control será por la vía administrativa, en específico el derecho administrativo sancionador.

En este sentido, los hechos o acciones que deben de prevenir, detectar y sancionar los Órganos Internos de Control, son denominados como faltas administrativas, las cuales están clasificadas como faltas administrativas graves, faltas administrativas no graves y faltas de particulares, según lo marca la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 3.

En este orden de ideas, la citada ley en el artículo 3, fracción XV, establece que las faltas administrativas no graves son las faltas de los Servidores Públicos en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control; para el caso de las faltas graves, la fracción XVI, señala que las faltas administrativas graves son las faltas de los Servidores Públicos catalogadas como tal en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; y para el caso de las Faltas de particulares, la fracción XVII establece que serán los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma.

Ahora bien, de lo ya señalado, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el título tercero, desglosa las conductas o acciones que son consideradas como faltas graves, no graves y de particulares.

En primer lugar, en el artículo 49, se señala que incurrirá en una falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

- I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de

decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano Interno de Control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

- X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

A su vez, el artículo 50, establece que también se considerará falta administrativa no grave, a los daños y perjuicios que de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo II del título tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente Público.

Ahora bien, en segundo lugar, en el capítulo II del título tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas del artículo 51 al 64 bis, se señalan las acciones que pueden considerarse como faltas administrativas graves conforme a lo siguiente:

Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros

con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.

Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, los servidores públicos no podrán disponer del servicio de miembros de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al Órgano Interno de Control respectivo o a la Secretaría de la Función Pública.

Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo.

Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus

condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Artículo 58. Incurrir en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o

comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Nacional.

Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios.

Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.

Artículo 60 Bis. Comete simulación de acto jurídico el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.

Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años.

Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la

información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 63 Bis. Cometerá nepotismo el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el Ente Público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato.

Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

- I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables;
- II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y
- III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente Público donde presta sus servicios el denunciante.

Artículo 64 Bis. Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

En tercer lugar, se encuentran las faltas administrativas de los particulares, faltas que son descritas en el capítulo III y capítulo IV, del Título Tercero

de la Ley General de Responsabilidades Administrativas del artículo 65 al 73 conforme a lo siguiente:

Artículo 65. Los actos de particulares previstos en el presente Capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 66. Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas a uno o varios Servidores Públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos Servidores Públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.

Artículo 67. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentren impedido o inhabilitado para ello.

También se considera participación ilícita en procedimientos administrativos, cuando un particular intervenga en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 68. Incurrirá en tráfico de influencias para inducir a la autoridad el particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los Servidores Públicos o del resultado obtenido.

Artículo 69. Será responsable de utilización de información falsa el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidas en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.

Asimismo, incurrirán en obstrucción de facultades de investigación el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de Faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 70. Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.

También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de La Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Las faltas referidas en el presente artículo resultarán aplicables respecto de transacciones comerciales internacionales. En estos supuestos la Secretaría de la Función Pública será la autoridad competente para realizar las investigaciones que correspondan y podrá solicitar a las autoridades competentes la opinión técnica referida en el párrafo anterior, así como a un estado extranjero la información que requiera para la investigación y substanciación de los procedimientos a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los términos previstos en los instrumentos internacionales de los que ambos estados sean parte y demás ordenamientos aplicables.

Para efectos de este artículo se entienden como transacciones comerciales internacionales, los actos y procedimientos relacionados con la contratación,

ejecución y cumplimiento de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza, obra pública y servicios relacionados con la misma; los actos y procedimientos relativos al otorgamiento y prórroga de permisos o concesiones, así como cualquier otra autorización o trámite relacionados con dichas transacciones, que lleve a cabo cualquier organismo u organización públicos de un estado extranjero o que involucre la participación de un servidor público extranjero y en cuyo desarrollo participen, de manera directa o indirecta, personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Artículo 71. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.

Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.

Artículo 73. Se consideran Faltas de particulares en situación especial, aquellas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público.

A los particulares que se encuentren en situación especial conforme al presente Capítulo, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las conductas a que se refiere el capítulo anterior.

Asimismo, es preciso mencionar que los referidos artículos podrán variar en el momento en el que se consulte la ley, toda vez que puede que se anexasen algunas conductas nuevas con el paso del tiempo o se deroguen algunas de ellas, por lo que resulta recomendable consultar la legislación aplicable en el momento, para identificar de manera actualizada las conductas que sean consideradas como faltas administrativas.

Por último, de lo ya expuesto, es de inferirse que los Órganos Internos de Control buscan prevenir, detectar y sancionar las conductas señaladas como faltas administrativas, según sea el caso, conforme lo marca la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¿Cómo lo hacen?

Si bien ya se ha descrito la función que realizan los Órganos Internos de Control desde el desglose de los conceptos y se ha presentado un estudio sobre las atribuciones y facultades legales con las que cuentan, resulta necesario ahondar en el cómo llevan a cabo dichas tareas.

Como se pudo observar, existen Órganos Internos de Control que dependen de la Secretaría de la Función Pública para el ámbito federal, la cual determinará el funcionamiento de los Órganos Internos de Control de su adscripción; asimismo, existen Órganos Internos de Control en el ámbito estatal y municipal, como el caso de Jalisco, donde los Órganos Internos de Control estarán adscritos a la Contraloría del Estado, facultada para fiscalizar por sí o a través de los Órganos Internos de Control a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de dicho estado; a su vez, también existen los Órganos Internos de Control dotados de autonomía técnica y de gestión, para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, encargados de fiscalizar a los entes autónomos, como es el caso del Órgano Interno de Control en el INEGI.

De estos distintos tipos de Órganos Internos de Control, se podría realizar un análisis específico de su funcionamiento y buenas o malas prácticas que existen en cada uno de ellos, sin embargo, para los fines de la presente obra se realizará un análisis general de cómo llevan a cabo dichas funciones.

Ahora bien, una vez dicho lo anterior, es preciso mencionar que para llevar a cabo sus funciones, los Órganos Internos de Control comúnmente cuentan con áreas sustantivas principales, siendo ellas encargadas de realizar auditorías, realizar investigaciones, llevar el control de las declaraciones patrimoniales

y de intereses de los servidores públicos, substanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas, dictar sentencia en caso de faltas no graves y defender los asuntos que envíen los Órganos Internos de Control a los tribunales administrativos, según corresponda. Respecto a ello, se presentará una descripción de dichos conceptos y cómo se llevan a cabo dichas actividades de manera general.

Auditoría

Como se ha mencionado a lo largo de la presente obra, la razón de ser de los Órganos Internos de Control es la de prevenir, detectar y sancionar la corrupción, o bien, faltas administrativas, a lo cual se le puede denominar como fiscalizar. Dicha actividad de fiscalización se realiza por medio de actividades que permiten identificar posibles faltas administrativas, siendo una de ellas la auditoría, actividad realizada comúnmente por áreas especializadas de los Órganos Internos de Control hacia sus entes sujetos a revisión.

El concepto de auditoría, lo describe la Real Academia Española como la revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse y, como segundo término, menciona que puede entenderse como revisión y verificación de las cuentas y de la situación económica de una empresa o entidad.

Respecto de lo anterior, Omar de Jesús Montilla Galvis y Luis Guillermo Herrera Marchena en su artículo “El deber ser de la Auditoría”, señalan que la auditoría se ve ligada a la detección de errores y fraudes dentro de los estados financieros contables y la contabilidad que los produce, y que dicha detección se realiza por medio de la revisión y comunicación de hallazgos o evidencias. Afirmando, que la auditoría es un proceso sistémico de investigación que obedece a una planeación estratégica y a un enfoque detallado. (Montilla Galvis & Herrera Marchena, 2006)

Ahora bien, la Secretaría de la Función Pública en la Guía General de Auditoría Pública señala, que la auditoría es el proceso sistemático enfocado al examen objetivo, independiente y evaluativo de las operaciones financieras, administrativas y técnicas realizadas; así como a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar si se realizan de conformidad con los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia,

honestidad y en apego a la normatividad aplicable. Asimismo, dicha guía, señala que la auditoría pública deberá ser una herramienta de apoyo a la función directiva de la Administración Pública Federal, misma que, como actividad independiente de las realizadas por el auditado, promueva la observancia de la normatividad y el cumplimiento de sus metas y programas sustantivos y que, para ello, pueden existir diferentes denominaciones o tipos de auditoría, de acuerdo con las necesidades que se presenten o a las características de las áreas específicas. (Secretaría de la Función Pública, 2018)

Respecto de lo anterior, es de inferirse que la auditoría es el proceso de revisión enfocado a verificar el cumplimiento de ciertos criterios u objetivos, para poder determinar si se alcanzaron o no en tiempo y forma, proceso que dará como resultados hallazgos de verificación o incumplimientos del objeto analizado, que servirá como insumo para la toma de decisiones.

De igual manera, respecto de cómo se llevan a cabo las auditorías en el ámbito público, en la Guía General de Auditoría Pública se señala que la auditoría tendrá tres etapas principales, enlistándolas de la siguiente manera: etapa de planeación, de ejecución y de informe.

En lo correspondiente a la etapa de planeación, dicha guía señala que las auditorías se deben realizar con base en un programa anual y, en su caso, considerar los instrumentos jurídicos de coordinación existentes con otros entes del Estado Mexicano; por último, señala que deben realizarse con un enfoque de muestreo para efectuar las revisiones.

A su vez, en dicha guía se subdivide la etapa de planeación en 3 partes, la planeación general, el inicio y la planeación detallada. Dentro de la etapa de planeación general, se señala que se deben de conocer antecedentes y generalidades del concepto a revisar y determinar los objetivos y actividades generales de la auditoría, así como delimitar la oportunidad de los recursos y tiempos asignados, aspectos que deben de plasmarse en dos documentos, el primero de ellos, la carta de planeación y el segundo, el cronograma de actividades a desarrollar.

En lo relativo a la carta planeación, se señala que la información obtenida en la investigación previa se incluirá en la carta de planeación, la cual incluirá el nombre y cargo del personal participante en la auditoría, definiéndose al servidor público que fungirá como Jefe de Grupo, quien será el responsable de su elaboración. Dicha carta, contará con el visto bueno del Director de Área y autorización del Director General Adjunto, o bien, del Titular del Área de Auditoría

Interna del Órgano Interno de Control, o de quien sea designado para ello, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Respecto del cronograma de actividades, la guía señala que, en dicho documento, se debe de establecer el tiempo programado para llevar a cabo la auditoría, describiendo las actividades que el grupo de auditores efectuará desde el inicio hasta su conclusión, de lo anterior, se señala que el jefe de grupo vigilará que las actividades determinadas para alcanzar el objetivo y metas de la auditoría se realicen en el tiempo y forma programados; por último, se menciona que, al finalizar la auditoría, se complementará el cronograma de actividades con el tiempo real utilizado y, en su caso, las razones que originen las variaciones importantes.

Ahora bien, respecto de la etapa de inicio, en la citada guía se menciona que se debe de notificar a la unidad auditada el inicio formal de la auditoría, presentar al grupo de auditores que participará en la misma, e informarle los alcances y trabajos a desarrollar. Para lo cual, se deberá realizar el documento denominado “orden de auditoría”, el cual deberá entregarse al titular de la unidad, obteniendo de su puño y letra, el acuse de recibo en una copia de la misma, así como el sello oficial de la unidad administrativa a auditar y se turnará copia a las instancias que en cada caso se requiera.

Adicionalmente, se señala que en todas las auditorías públicas invariablemente se levantará un acta de inicio de auditoría, en la que se hará constar la entrega formal de la orden de auditoría y se deberá de entregar el primer oficio de solicitud de información y/o documentación.

Por último, se señala que se elaborarán los oficios que sean necesarios para la obtención de información que permita a los auditores cumplir con el objetivo de la auditoría, señalando que si se requiere ampliar, reducir o sustituir al grupo de auditores, así como ampliar o modificar el período y/o el alcance de la revisión; se hará del conocimiento del Titular de la Unidad auditada o por quien le supla en su ausencia, mediante oficio que deberá dirigirse al servidor público a quien se giró la orden de auditoría, fundamentarse según corresponda, así como citar a los auditores que a partir de la fecha del oficio se sustituyen, se incorporan o se retiran de la auditoría y/o describir de manera concreta en qué consiste la ampliación o modificación del alcance y/o el período a revisar, estar firmado por el titular de la unidad auditora o, en su caso, por el jefe de grupo, conforme a las atribuciones que se les confiere; para lo cual, en un ejemplar de oficio se recabará el sello de la Unidad auditada y la firma de recibido de su Titular.

Para la etapa de planeación detallada, en la citada guía se menciona que se debe determinar la naturaleza, alcance, oportunidad y procedimientos por aplicar para cada uno de los conceptos a revisar, y que, para lo anterior, se debe considerar el análisis de la información complementaria y el estudio y evaluación del control interno, lo que permitirá al auditor conocer el ambiente de control y el grado de confianza que podrá depositar en el concepto a revisar. Se señala, que la evaluación de la suficiencia o insuficiencia del control interno se da a través de la indagación, observación, inspección de documentos, registros y operaciones a las que se sujetará la auditoría, mediante el empleo, entre otros, de los siguientes métodos: Descriptivo, el cual consiste en la identificación y clasificación de las actividades de un proceso, incluidas las áreas y personal que intervienen; los registros y periodicidad con que se realizan, así como la normatividad a la que se encuentran sujetas; Cuestionarios, el cual consiste en la formulación de preguntas enfocadas a la obtención de información específica; y por último, el método Gráfico que consiste en la presentación de las actividades y elementos que conforman un proceso mediante gráficas y esquemas.

Por último, en lo que respecta a la etapa de planeación detallada, la citada guía señala que, con base en lo anterior, se formulará el marco conceptual o programa de trabajo con los siguientes datos: identificación de la auditoría; concepto a revisar; objetivo específico que se persigue; universo, muestra y procedimientos que se aplicarán durante el desarrollo de los trabajos, así como la conclusión que se obtenga después de aplicar los procedimientos al concepto revisado; para lo cual se podrá elaborar un marco conceptual o programa de trabajo por cada concepto a revisar.

Ahora bien, respecto de la etapa de ejecución, la Guía General de Auditoría Pública señala que la ejecución del trabajo de auditoría pública consiste en una serie de actividades que se realizan de manera lógica y sistemática para que el auditor público se allegue de los elementos informativos necesarios y suficientes para cubrir sus pruebas selectivas. Señalando cuatro fases de la ejecución, siendo la primera de ellas, la recopilación de datos, en la cual el auditor público se allega de la información y documentación para el análisis del concepto a revisar para lo cual se menciona que debe ser cuidadoso y explícito en la formulación de sus solicitudes. La segunda, es el registro de datos, la cual se lleva a cabo en cédulas de trabajo, en las que se asientan los datos referentes al análisis, comprobación y conclusión sobre los conceptos a revisar. La

tercera, es el análisis de la información, la cual consiste en la desagregación de los elementos de un todo para ser examinados en su detalle, y obtener un juicio sobre el todo o sobre cada una de sus partes, afirmando que, la profundidad del análisis estará en función del objetivo planteado y en relación directa con el resultado del estudio y evaluación de control interno; asimismo, se señala que, si el concepto a revisar muestra irregularidades relevantes que pudiesen constituir posibles responsabilidades, el análisis será más extenso. Por último, se señala la fase de evaluación de los resultados, en la cual, se toman como base todos los elementos de juicio para poder concluir sobre lo revisado, y sustentados con evidencia documental que pueda ser constatada, resalta que los resultados nunca deben basarse en suposiciones; dicha conclusión se deberá de asentar en los papeles de trabajo diseñados por cada auditor público y, en caso de determinarse irregularidades, se incluirán en cédulas de observaciones.

Respecto de lo anterior, la citada Guía General de Auditoría Pública, señala algunas técnicas de auditoría que se pueden aplicar durante la ejecución de la auditoría, siendo estas las siguientes:

- Estudio general. Apreciación sobre las características generales de la unidad administrativa a auditar y del Concepto a revisar, así como de las partes importantes, significativas o extraordinarias que lo constituyen.

Esta apreciación se realiza con el juicio profesional del auditor público que, basado en su preparación y experiencia, podrá identificar en los datos e información del Concepto a revisar las situaciones importantes o extraordinarias que pudieran requerir atención especial. Esta técnica sirve de orientación por lo que, generalmente, debe aplicarse antes de cualquier otra.

Al respecto, una de las técnicas de investigación que se utilizan en correlación con el estudio general es la entrevista, la cual se desarrolla para conocer y evaluar el control interno, cuyo proceso se establece para otorgar una seguridad razonable al logro de los objetivos. Sin embargo, el hecho de que existan políticas y procedimientos de control no necesariamente implica una operación efectiva, motivo por el que el auditor la confirmará a través del examen y evaluación de control interno.

- Análisis. Clasificación y agrupación de los distintos elementos individuales que forman el Concepto a revisar, constituidos en unidades

homogéneas y significativas; por ejemplo, el análisis de saldos que consiste en el estudio de aquellas partidas que integran el saldo de una cuenta de balance, así como el análisis de movimientos consiste en el estudio de los movimientos registrados en una cuenta del estado de resultados.

El análisis puede realizarse sobre eventos y documentos diferentes a los que directamente soportan un registro contable o presupuestal.

- Inspección. Examen físico de bienes materiales o documentos, con objeto de cerciorarse de su existencia o autenticidad.
- Confirmación. Obtención de la comunicación escrita de una persona independiente al ente auditado, que se encuentre en posibilidad de conocer la naturaleza y condiciones de la operación y, por lo tanto, de informar de una manera válida sobre ella (autenticidad de un hecho, operación o saldo).

Esta técnica se aplica solicitando a la persona a quien se pide la confirmación, que conteste por escrito al auditor público y proporcione la información que se solicita. Puede ser aplicada de diferentes formas:

- a. Positiva: Se envían datos a la persona y se le solicita que confirme la información y que emita sus comentarios, en su caso.
 - b. Negativa: Se envían datos al confirmante y se le solicita dé respuesta sólo si está en desacuerdo con la información presentada.
 - c. Indirecta, ciega o en blanco: No se envían datos y se solicita información sobre saldos, movimientos o cualquier otro dato necesario para la auditoría.
- Investigación. Obtención de información, datos y comentarios emitidos por servidores públicos del ente auditado. Con esta técnica el auditor público puede obtener información y formarse un juicio sobre algunos hechos, operaciones o saldos del ente auditado y del concepto a revisar.
 - Declaración. Manifestación por escrito con la firma de servidores públicos que emiten la declaratoria de información o datos solicitados por el auditor público. Esta técnica debe ser aplicada a las personas que directamente conocen de la situación que se analiza; puede realizarse

mediante una solicitud de información o una comparecencia en la que la declaratoria del servidor público quede asentada en un acta.

Cuando ocurran eventos en el desarrollo de la auditoría y que, por su importancia, se estime conveniente hacerlos constar en acta administrativa, ésta se elaborará conteniendo entre otros los siguientes elementos:

- a. Lugar, hora y fecha del acto.
- b. Nombre y cargo de los asistentes, así como unidad administrativa de adscripción (de quienes hayan participado en el acto de inicio, de preferencia y cuando sea aplicable).
- c. Referencia al número y fecha de la orden de auditoría.
- d. Motivo del acta (negativa de firma de cédulas de observaciones, cierre de la auditoría u otros).
- e. Datos generales de cuando menos dos testigos de asistencia. En caso de negativa, los auditores actuantes nombrarán a dichos testigos, hecho que quedará asentado en el acta.
- f. Hechos, declaraciones y/o aclaraciones.
- g. Cierre y firma del acta.

En todos los casos las actas se elaborarán en dos tantos como mínimo con firmas autógrafas, hecho que se hará constar en el cuerpo de las mismas. Se entregará un tanto al servidor público del ente auditado, otro tanto se integrará al expediente de la auditoría y el tercero, de proceder, se integrará al expediente del informe de irregularidades detectadas; de lo contrario, también se integrará al expediente de la auditoría.

- Certificación. Obtención de un documento en el que se asegure la verdad de un hecho, o documento legalizado con la firma de una autoridad que cuente con tal atribución.
- Observación. Presencia física para constatar cómo se realiza una operación o evento. Mediante esta técnica el auditor público se cerciora de la ejecución de procesos, mismos que puede cotejar contra los manuales y flujos respectivos.
- Cálculo. Verificación matemática de alguna operación o partida.

De igual forma, la guía señala que el auditor podrá realizar visitas domiciliarias para solicitar documentación a terceros y compararla con la presentada por la Unidad auditada y que, en estos casos, el auditor deberá asistir directamente al domicilio del tercero y levantar un acta de la visita.

Ahora bien, la Guía General de Auditoría Pública señala como última de las 3 etapas principales, a la denominada como informe, en la cual, los organismos auditores deben informar a la autoridad competente sobre sus resultados, priorizando observaciones o hechos de particular importancia y trascendencia. Señalando que, cuando los organismos auditores hacen sus informes del dominio público, se incrementan las posibilidades de que las recomendaciones y observaciones hechas sean atendidas de manera oportuna y eficaz.

Respecto de lo anterior, se menciona que los resultados en los que se determinen situaciones irregulares o incumplimientos normativos se consignarán en cédulas de observaciones, mismas que contendrán las disposiciones legales y normativas incumplidas, las recomendaciones sugeridas por el auditor para promover su solución y, cuando proceda, el monto fiscalizable y fiscalizado, por aclarar y/o por recuperar. Señalando, que la importancia de la cédula de observaciones radica en el planteamiento claro y preciso de la problemática detectada, del origen de esta y de las recomendaciones para su solución.

A su vez, en lo relativo al proceso de presentación de resultados, se menciona que la notificación de las cédulas de observaciones se llevará a cabo en reunión ante el Titular de la Unidad auditada y/o los servidores públicos responsables de atender las recomendaciones, mismas que se formalizarán con su firma en las cédulas de observaciones. Resaltando, que cuando los responsables de atender las recomendaciones de las observaciones determinadas se nieguen a firmarlas, los auditores deberán elaborar un acta, en la que se hará constar que se les dio a conocer el contenido de las observaciones y se asentará su negativa a firmarlas y, de ser el caso, las declaraciones del auditado y de los auditores, anexando las cédulas de observaciones.

Una vez notificadas las observaciones determinadas y firmadas por los responsables de la atención de las recomendaciones, los Titulares de la Unidad auditora, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán a conocer los resultados determinados en la auditoría al Titular de la unidad auditada, al responsable de la Unidad auditada y a las instancias que en cada caso se requieran, a través del documento denominado “Informe de Auditoría”. Dicho informe, se entregará al responsable de la Unidad auditada con copia

simple de las cédulas de observaciones firmadas, ya que el original de éstas se archivará junto con el acuse de recibo con sellos originales del informe y cuando las cédulas de observaciones no hubieren sido firmadas por los responsables de atender las recomendaciones, además de la copia de las cédulas de observaciones, se anexará copia del acta en la que se hizo constar dicha circunstancia.

De lo anterior, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 311 señala el proceso mediante el cual deben de realizarse las auditorías, coincidiendo con lo establecido en la Guía General de Auditoría Pública, dicho artículo menciona lo siguiente:

Para la realización de las auditorías y visitas se deberán observar las siguientes reglas:

- I. Se practicarán mediante mandamiento escrito emitido por autoridad competente, el cual contendrá:
 - a) El nombre de la dependencia o entidad a la que se le practicará la auditoría o visita, así como el domicilio donde habrá de efectuarse;
 - b) El nombre del servidor público con quien se entenderá la auditoría o visita;
 - c) El nombre de la persona o personas que la practicarán, las que podrán ser sustituidas haciendo, en su caso, del conocimiento de esta situación al servidor público de la dependencia o entidad respectiva. Dicha sustitución se hará constar en el acta o en el informe correspondiente;
- II. Antes de realizarse la auditoría o visita, la orden para su ejecución se entregará a la persona referida en la fracción anterior, inciso b) o a quien lo supla en su ausencia, recabándose el acuse de recibo correspondiente, previa identificación de la persona o personas que la practicarán;
- III. Se especificarán en la orden los aspectos que deberá cubrir la auditoría o visita, tales como el objeto y el periodo que se revisará;
- IV. Se levantará acta de inicio en la que se harán constar los hechos;
- V. Se formulará acta o informe en el que se harán constar los hechos, omisiones y observaciones que resulten con motivo de la auditoría o visita para que, en su caso, se acuerde la adopción de medidas tendientes a

mejorar la gestión y el control interno del auditado, así como a corregir las desviaciones y deficiencias que se hubieren encontrado, y

- VI. Las observaciones resultantes deberán solventarse por las dependencias y entidades en un plazo de 45 días hábiles.

Las personas que practiquen la visita o auditoría, al levantar el acta respectiva, deberán recabar las firmas de las personas que en ella intervinieron y entregarán un ejemplar de la misma al servidor público con quien entendieron la visita o auditoría. Si se negaren a firmar, se hará constar en el acta, sin que esta circunstancia afecte el valor probatorio del documento.

Si como resultado de las auditorías se detectan irregularidades que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades, se procederá en los términos de las disposiciones aplicables.

Por último, la Guía General de Auditoría Pública señala que debe de realizarse un seguimiento a las observaciones presentadas en el informe, para lo cual, los entes auditados deben responder, dentro de los plazos legalmente establecidos, a las observaciones y recomendaciones resultantes de las auditorías; además, deben informar sobre las medidas adoptadas para atender las recomendaciones generadas. De lo anterior, es de resaltarse que, como resultado de las auditorías practicadas, los organismos auditores pueden promover procedimientos de investigación ante las autoridades competentes en los órdenes y poderes de gobierno que correspondan, y en su caso, instrumentarlos.

Referente a dicho seguimiento, en la citada guía se menciona que existen documentos en los cuales se describen las acciones implantadas por la unidad auditada y si lo realizado subsana lo señalado en el informe de auditoría o en su caso, si resulta improcedente la implementación de acciones con su debida justificación. Dicho análisis se plasma en un documento denominado cédula de seguimiento, las cuales deben contener la identificación de la auditoría, el nombre y la firma del auditor público que realizó el seguimiento y del Jefe de Grupo; y dichas cédulas podrán ser comentadas con el responsable de la unidad auditada. Una vez concluidas las cédulas de seguimiento, mediante oficio emitido por el titular de la unidad auditora, se informarán los resultados determinados en el seguimiento al titular de la unidad auditada y a las instancias que en cada caso se requiera.

Ahora bien, de lo señalado anteriormente, resulta necesario mencionar que, como se pudo observar, en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el artículo 311, se establecen 45 días hábiles para atender las observaciones realizadas, a su vez, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala en el artículo 39, que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 10 días hábiles siguientes a que haya sido entregado a la Cámara, el informe individual que contenga las acciones y las recomendaciones que les correspondan, para que, en un plazo de 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones pertinentes; por último, en el ámbito estatal y retomando el caso de Jalisco, el artículo 40 de la Ley De Fiscalización Superior Y Rendición De Cuentas Del Estado De Jalisco Y Sus Municipios, señala que el titular de la entidad auditable tendrá un término de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de los pliegos, para solventar y justificar las observaciones y recomendaciones realizadas por la Auditoría Superior.

De lo anterior, es de resaltar que dependiendo del ámbito en el que realice el ejercicio de la auditoría, variarán los plazos y fundamentos aplicables, por lo que resulta recomendable analizar la legislación vigente y aplicable, ya que es posible que existan modificaciones en los plazos, atribuciones o facultades conferidas a los entes fiscalizadores.

Investigaciones

Otra de las actividades sustantivas de los Órganos Internos de Control es la de realizar investigaciones, para lo cual comúnmente existen áreas especializadas en realizar dichas tareas, las cuales deben de dirigir la atención y desahogo de las denuncias presentadas en contra de personas servidores públicos, quienes puedan incurrir en responsabilidades administrativas.

Dicha área, debe de hacerse de los elementos o bien realizar investigaciones para determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la Ley General de Responsabilidades Administrativa señala como faltas administrativas y en su caso, calificarlas como posibles faltas graves o no graves.

De lo anterior, la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que puede entenderse por Autoridad Investigadora, a la autoridad en las Secretarías, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación

y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado, encargada de la investigación de faltas administrativas.

Respecto a ello, dicha área puede y debe hacerse de los elementos que necesite para determinar o no, la existencia de una falta administrativa según lo referido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Referente a lo anterior, la citada ley en el artículo 94 menciona que, para el cumplimiento de sus atribuciones, las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.

De lo señalado, el área encargada de realizar las investigaciones para iniciar una investigación debe de analizar si cuenta con los elementos suficientes o, en caso contrario, elaborar el proyecto de resolución de improcedencia.

Ahora bien, es preciso señalar que las investigaciones pueden iniciar derivado de auditorías, por medio de la atención de denuncias o quejas, así como de oficio al hacerse de conocimiento de conductas que pudieran consistir en faltas administrativas.

Una vez iniciada la investigación, la Ley General de Responsabilidades Administrativas menciona en el artículo 95 que las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquella que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes. Y que, para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes.

A su vez, la citada ley menciona en el artículo 96 que las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas

irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. Y que, para ello la Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados, señalando que dicha ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

Ahora bien, una vez señalado lo anterior, es de inferirse que la Autoridad Investigadora puede llevar a cabo investigaciones al hacerse de conocimiento de conductas que pudieran ser consideradas como faltas administrativas y que, para ello, puede solicitar la información que considere necesaria para acreditar o descartar la posible falta.

Respecto a dichas investigaciones, existen una serie de técnicas o actividades que pueden realizarse para la obtención de elementos probatorios, entre ellas se encuentran las solicitudes de información, visitas de verificación, el control de la evolución patrimonial de los servidores públicos, inspecciones, usuario simulado, pruebas periciales, levantamiento de actas, entre otras. En resumen, todas aquellas técnicas que permitan que la Autoridad investigadora cuente con la información y evidencia suficiente para acreditar o no una posible falta.

Referente a lo anterior, es de resaltarse que existen métodos para la obtención de pruebas, que en caso de no ser obtenidas debidamente generarían un problema en la acreditación de una falta administrativa. En este sentido, cuando la Autoridad Investigadora busca obtener alguna evidencia, debe de fundar y motivar debidamente su actuar, ya que, al ser considerado un acto de molestia, el hecho de requerir información debe de contar con el respaldo jurídico debidamente acreditado.

En cuanto a la fundamentación y la motivación, Arnaldo Córdova en su artículo “Fundamentación y motivación en el derecho” señala que fundar quiere decir dar un fundamento, mientras que motivar quiere decir dar un motivo. En los mismos diccionarios, aun cuando para definir fundamento a veces se hace equivaler a motivo, la verdad es que hay una diferencia: fundar quiere decir dar buenas razones y buenos argumentos, vale decir, una explicación de los fundamentos de lo que se persigue. Si se trata de un proceso judicial, ello querría decir que motivar quiere decir explicar el interés que se busca satisfacer, y fundar, en cambio, dar las bases jurídicas, legales o de doctrina, que apoyan

la legitimidad de ese interés. Ambos términos se complementarían, pero no serían lo mismo. (Córdova, 2010)

Por lo que, de lo ya señalado, es de resaltarse que al requerir algún tipo de información se debe de señalar el motivo por lo que se solicita, así como el fundamento legal aplicable a la solicitud realizada.

Ahora bien, otro aspecto que ha crecido en importancia al momento de hacerse de una prueba o de evidencia al realizar una investigación, es la de la legalidad y la licitud que pudiera llegar a tener una prueba. En este sentido, Juan Daniel Porcayo y Julio César Ceballos Salazar, en su artículo “La ilicitud e ilegalidad de la prueba en el sistema penal acusatorio” señalan que se dice que la prueba es ilícita, cuando se obtiene con violaciones a derechos humanos o fundamentales, lo cual produce su nulidad de oficio o a petición de parte, mientras que, las pruebas ilegales son aquellas que contravienen las formalidades establecidas, que, si bien pueden tener por efecto también su nulidad, estas últimas pueden ser saneadas o convalidadas. (Porcayo & Ceballos Salazar, 2020)

Por lo que, de lo expuesto, cabe resaltar que no únicamente se tienen que obtener las pruebas con la debida motivación y fundamentación, sino que también deben de obtenerse con legalidad y con licitud, apegándose a los derechos fundamentales de los posibles infractores.

Ahora bien, una vez recabadas las pruebas y de considerar contar con los elementos suficientes, la Autoridad Investigadora debe de proceder a la calificación de la falta administrativa.

Respecto a ello, el artículo 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que, una vez concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave. Y que, una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa. Afirmando que, si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar.

Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.

Ahora bien, el citado informe realizado por la Autoridad Investigadora deberá de contener algunas características, las cuales son mencionadas en el artículo 194 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas conforme a lo siguiente:

- I. El nombre de la Autoridad investigadora;
- II. El domicilio de la Autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones;
- III. El nombre o nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la Autoridad investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada;
- IV. El nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el Ente Público al que se encuentre adscrito y el cargo que ahí desempeñe. En caso de que los presuntos responsables sean particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados;
- V. La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta Falta administrativa;
- VI. La infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta;
- VII. Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la Falta administrativa, y la responsabilidad que se atribuye al señalado como presunto responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que, no estándolo, se acredite con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado, que las solicitó con la debida oportunidad;
- VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso, y
- IX. Firma autógrafa de Autoridad investigadora.

Por lo que, de lo ya señalado, es de concluirse que, una vez realizado el procedimiento de investigación, la autoridad investigadora, en caso de contar con los elementos suficientes y una vez calificada la falta como grave o no grave, según corresponda, realizará el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa con las características del artículo 194 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual será enviado a la Autoridad Substanciadora o en caso de no contar con elementos suficientes o determinar que no existe una falta administrativa, emitirá un acuerdo de conclusión y archivará el expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar.

Ahora bien, respecto de la calificación de la falta administrativa, existe un recurso denominado como impugnación mediante el cual el denunciante puede inconformarse acerca de la calificación realizada por la Autoridad Investigadora.

Respecto de dicho recurso, la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que para impugnar la calificación de la falta administrativa como no grave se deberá observar lo señalado en los artículos 102 al 110.

De lo anterior, el artículo 104 que señala que el recurso de impugnación deberá presentarse ante la Autoridad Investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación. Y que, una vez interpuesto el recurso, la Autoridad Investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda.

A su vez, el artículo 108 señala que el recurso será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten el denunciante o el presunto infractor y que contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno.

Por último, el artículo 110 señala que la resolución del recurso consistirá en confirmar la calificación o abstención, o dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual la autoridad encargada para resolver el recurso estará facultada para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente.

Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses

Otra de las actividades sustantivas que deben de realizar los Órganos Internos de Control, es la de llevar el control de las declaraciones patrimoniales y de intereses, definido como uno de los mecanismos de rendición de cuentas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Dicha declaración, en primera instancia, sirve como un mecanismo mediante el cual el servidor público transparenta el patrimonio con el que cuenta, así como sus intereses. Sin embargo, también sirve como insumo para realizar investigaciones derivado de inconsistencias o variaciones que no resulten lógicas en el patrimonio presentado por los servidores públicos.

Respecto de las declaraciones, la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala en el artículo 26 que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la Plataforma Digital Nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

A su vez, en el artículo 27 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se menciona que en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la Plataforma Digital Nacional, se inscribirán los datos públicos de los Servidores Públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses y de igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta Ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

El artículo 30 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que las Secretarías y los Órganos Internos de Control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los Servidores Públicos. De no existir ninguna anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda.

En este sentido, el artículo 31 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que las Secretarías, así como los Órganos Internos de Control de los entes públicos, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los Declarantes a su cargo. Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún Conflicto de Interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos Declarantes, en los términos de la presente Ley. Para tales efectos, las Secretarías podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los Servidores Públicos.

Por lo que, de lo ya señalado, es de inferirse que los Órganos Internos de Control son los encargados de llevar un control de las mencionadas declaraciones, y que deben de realizar revisiones aleatorias para iniciar investigaciones al detectar posibles casos de enriquecimiento ilícito o posibles conflictos de interés.

Ahora bien, respecto de los sujetos obligados de la presentación de las mencionadas declaraciones, la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala en el artículo 32 que estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano Interno de Control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

De lo anterior, la citada Ley General de Responsabilidades Administrativas señala en el artículo 3 fracción XXV que por servidor público puede entenderse como las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores

públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Y a su vez que, las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo del artículo 108 y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

De igual forma, en la parte final del artículo 108 se señala que los servidores públicos a que se refiere el señalado artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Por lo que, de todo lo expuesto, es de inferirse que toda aquella persona que tenga un empleo, cargo o comisión en alguna institución pública será considerado como servidor público y, por lo tanto, estará obligado a presentar su declaración patrimonial y de intereses; que a su vez será presentada, en la mayoría de los casos ante el Órgano Interno de Control correspondiente, ente que deberá realizar revisiones aleatorias para iniciar investigaciones en caso de detectar una variación en el patrimonio que no resulte lógica o bien algún posible conflicto de interés.

Substanciación

Otra de las áreas sustantivas de los Órganos Internos de Control, es la denominada como Autoridad Substanciadora, la cual tiene la función de recibir el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa realizado por la Autoridad Investigadora sobre alguna posible falta administrativa y darle seguimiento hasta la audiencia inicial.

Para poder simplificar el entendimiento de la actividad realizada por la Autoridad Substanciadora, resulta necesario realizar una descripción del término substanciar para su comprensión desde el propio concepto. Según la Real Academia Española, substanciar o también sustanciar puede definirse como tramitar un asunto o un juicio hasta que quede resuelto en una sentencia. Por su parte, el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres define al substanciar como tramitar un juicio hasta dejarlo en condiciones de dictar sentencia. (Cabanellas de Torres, 2006)

De lo anterior, es de inferirse que el substanciar es el proceso de tramitar el juicio hasta dejarlo en condiciones de resolverlo o bien sentenciar sobre la falta de que se trate.

Respecto a ello, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 3 fracción III señala que la Autoridad Substanciadora es la autoridad en las Secretarías, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior y sus homólogos en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. Resaltando que la función de la Autoridad Substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad Investigadora.

De igual forma, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 10 menciona que las Secretarías y los Órganos Internos de Control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas, y que, tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos Internos de Control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en la citada Ley.

De lo anterior, es de inferirse que los Órganos Internos de Control deberán, en caso de detectar alguna posible falta administrativa, substanciar el procedimiento correspondiente para turnarlo al tribunal correspondiente o bien dejarlo en condiciones de dictar sentencia.

Dicho procedimiento de substanciación inicia cuando las Autoridades Investigadoras elaboran el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y lo presentan a la Autoridad Substanciadora para que proceda en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En este orden de ideas, es claro que, una vez realizada la investigación por parte de la Autoridad Investigadora, dicha autoridad deberá hacer entrega del Informe de Presunta Responsabilidad con los elementos recabados y la respectiva calificación de la falta administrativa a la Autoridad Substanciadora.

Lo anterior lo establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 112, que establece que el procedimiento de responsabilidad administrativa iniciará cuando las Autoridades Substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Ahora bien, en caso de que la Autoridad Substanciadora advierta que el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa adolezca de alguno o varios de los requisitos que señala la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 194, o que la narración de los hechos fuere oscura o imprecisa, prevendrá a la Autoridad Investigadora para que los subsane en un término de tres días y en caso de no hacerlo se tendrá por no presentado dicho informe, sin perjuicio de que la Autoridad Investigadora pueda presentarlo nuevamente siempre que la sanción prevista para la Falta administrativa en cuestión no hubiera prescrito. Lo anterior, según lo señalado en el artículo 195 de la citada ley.

Una vez recibido el Informe por la Autoridad Substanciadora, dicha autoridad debe de realizar un acuerdo de admisión y elaborar un oficio de emplazamiento, mediante el cual se le da a conocer al servidor público que se le ha iniciado un procedimiento de responsabilidades y debe de generarse un citatorio para realizar la audiencia inicial. Lo anterior, toda vez que el presunto responsable tiene derecho a un debido proceso.

Realizado lo anterior, se debe de efectuar la audiencia inicial en la cual se presentarán el presunto responsable y los terceros, se presentan las pruebas y todo deberá registrarse en un acta haciendo constar la celebración de la audiencia y la manifestación de defensa del presunto responsable y de los terceros llamados al procedimiento. Resaltando que se hará constar en el acta la presentación de las pruebas y su recepción, sin embargo, se reservará su admisión o desechamiento.

En caso de tratarse de faltas administrativas no graves, el procedimiento será substanciado y resuelto por el Órgano Interno de Control correspondiente según lo señalado en el artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme a lo siguiente:

Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

- I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad Investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;
- II. En el caso de que la Autoridad Substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;
- III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;
- IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad Substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;
- V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por

escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

- VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad Substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;
- VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad Substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;
- IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad Substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;
- X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad Resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;
- XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

De lo expuesto, es resaltarse que la Autoridad Substanciadora participará desde lo establecido en la fracción I hasta la fracción X del artículo 208, y lo correspondiente a las fracciones X y XI será realizado por la Autoridad Resolutora, lo cual se presentará más adelante.

Ahora bien, en lo que respecta a las faltas administrativas graves, ya sea de servidores públicos o de particulares, durante la audiencia se ordenará turnar el expediente al tribunal competente según lo señalado en el artículo 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas conforme a lo siguiente:

Artículo 209. En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

- I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad Substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto;
- II. Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad Substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad Investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la Autoridad Investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

- III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;
- IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y
- V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

De lo expuesto, es de resaltar que la Autoridad Substanciadora participará en lo establecido en la fracción I y la fracción II del artículo 209, y lo relativo a las demás fracciones será realizado por el Tribunal correspondiente.

Ahora bien, de lo ya señalado, en caso de que la falta sea no grave o que el tribunal determine que la resolución será competencia del Órgano Interno de Control, el procedimiento corresponderá al Órgano Interno de Control en específico de la Autoridad Substanciadora quien deberá realizar el desahogo de pruebas para su admisión o desechamiento.

En resumen, como ya se mencionó, la Autoridad Substanciadora es el área en los Órganos Internos de Control que, en el ámbito de su competencia, dirige y conduce el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa hasta la conclusión de la audiencia inicial, hasta dejar el asunto de que se trate listo para dictar la sentencia o turnar al tribunal administrativo según corresponda.

Resolución

Otra de las áreas sustantivas de los Órganos Internos de Control es la denominada como Autoridad Resolutora, la cual tiene la función principal de dictar la sentencia en caso de que las faltas administrativas fueran calificadas como no graves; para el caso de las faltas graves, la Autoridad Resolutora será el Tribunal Administrativo correspondiente.

Respecto a ello, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 3 fracción IV señala que tratándose de faltas administrativas no graves la Autoridad Resolutora será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos Internos de Control y que, para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el Tribunal competente.

De lo anterior, para poder dictar sentencia la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que para conocer la verdad de los hechos las Autoridades Resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones. Según lo establece el artículo 130 de la citada ley.

De conformidad con lo anterior, la mencionada ley señala en el artículo 132 que las Autoridades Resolutoras recibirán por sí mismas las declaraciones de testigos y peritos, y presidirán todos los actos de prueba bajo su más estricta responsabilidad. De igual forma, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 134 establece que para el caso de las pruebas documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba lícitos que se ofrezcan por las partes, solo harán prueba plena cuando a juicio de la Autoridad Resolutora del asunto resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

A su vez, para poder conocer la verdad de los hechos y dictar la sentencia correspondiente, las Autoridades Resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de

los hechos relacionados con la existencia de la Falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental. Lo anterior, de conformidad con el artículo 142 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ahora bien, de manera específica para el caso de las Autoridades Resolutoras pertenecientes a los Órganos Internos de Control, como parte del procedimiento de responsabilidades administrativas para las faltas administrativas no graves, el artículo 208 señala que la Autoridad Resolutora participará en lo señalado en la fracción X y XI del mencionado artículo, conforme a lo siguiente:

- X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;
- XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

De lo anterior, cuando la resolución corresponda a una falta no grave, dicha resolución deberá ir conforme a lo señalado en el artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual establece que en los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, los Órganos Internos de Control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

- I. Amonestación pública o privada;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta administrativa no grave.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.

En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.

De igual forma, la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala en el artículo 76 que para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 75 se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:

- I. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;
- II. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y
- III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano Interno de Control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.

Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo.

A su vez, el artículo 77 de la citada ley, señala que corresponde a las Secretarías o a los Órganos Internos de Control imponer las sanciones por faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Y que los Órganos Internos de Control podrán abstenerse de imponer la sanción que corresponda siempre que el servidor público no haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave, y no haya actuado de forma dolosa. Señalando, que las secretarías o los Órganos Internos de Control dejarán constancia de la no imposición de la sanción a que se refiere lo anterior.

Ahora bien, para el caso de faltas administrativas graves la sanción será determinada por el tribunal correspondiente cumpliendo con la función de Autoridad Resolutora en dichos casos, lo anterior, de conformidad con lo señalado en los artículos 78, 79, 80 y 80 bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas como se muestra a continuación:

Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Artículo 79. En el caso de que la Falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior.

El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la Falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.

Artículo 80. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta Ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:

- I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;
- II. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- III. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.

Artículo 80 Bis. Si el beneficio indebidamente obtenido u otorgado a que hacen referencia los artículos 52, segundo párrafo, y 54, segundo párrafo, de esta Ley, no excede el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y además se ha devuelto la cantidad entregada o depositada en demasía conforme al tabulador aplicable, la falta administrativa será considerada no grave.

Ahora bien, para el caso de las faltas realizadas por particulares la Autoridad Resolutora correspondiente a los tribunales, debe de determinar la sanción de conformidad con los artículos 81, 82 y 83 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas como se muestra a continuación:

Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

- I. Tratándose de personas físicas:
 - a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
 - b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;
 - c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

- II. Tratándose de personas morales:
 - a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
 - b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;
 - c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;
 - d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;
 - e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse, además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta Ley.

Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las Faltas de particulares.

Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien.

Artículo 82. Para la imposición de las sanciones por Faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos:

- I. El grado de participación del o los sujetos en la Falta de particulares;
- II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley;
- III. La capacidad económica del infractor;
- IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y
- V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

Artículo 83. El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público.

Las personas morales serán sancionadas por la comisión de Faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella.

Por lo que, de lo ya expuesto es de resaltarse que la Autoridad Resolutora será la encargada de dictar sentencia sobre la falta administrativa de que se trate, ya sea grave o no grave, que para el caso las faltas no graves será responsabilidad de los Órganos Internos de Control, lo cual deberá realizarse conforme lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ahora bien, es importante mencionar que la sentencia dictaminada por la Autoridad Resolutora podrá ser sujeto de revocación, de conformidad con lo establecido en el artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual señala que los servidores públicos que resulten responsables por la comisión de faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten por los Órganos Internos de Control, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva y que las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante los Tribunales, vía el juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda.

Respecto de lo anteriormente señalado, es de resaltarse que dentro de los Órganos Internos de Control existe un área encargada de defender las sentencias determinadas por la Autoridad Resolutora denominada comúnmente como área de lo contencioso, la cual tiene la responsabilidad de defender las resoluciones realizadas por la Autoridad Resolutora de los Órganos Internos de Control ante los tribunales administrativos, como se señala en el artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. De igual forma, mediante dicha área de lo contencioso los Órganos Internos de Control podrán interponer recursos sobre las resoluciones definitivas que emitan los tribunales, denominado como recurso de revisión.

En resumen, el área denominada como Autoridad Resolutora dentro de los Órganos Internos de Control será la encargada de dictar sentencia sobre las faltas no graves, para lo cual deberá y podrá realizar acciones que le permitan

conocer la verdad de los hechos sobre la presunta falta administrativa. A su vez, como ya se señaló también existen recursos mediante los cuales se pudiera analizar las sentencias determinadas por las Autoridades Resolutoras tanto del Órgano Interno de Control como de los Tribunales Administrativos, dando origen a la existencia de áreas denominadas como contenciosas.

Por último, para el cumplimiento y ejecución de las sanciones por faltas administrativas no graves la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que la ejecución de las sanciones por faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por los Órganos internos de control, y conforme se disponga en la resolución respectiva, de conformidad con el artículo 222. Para el caso de servidores públicos de base la Ley General de Responsabilidades señala en el artículo 223 que la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular del Ente Público correspondiente.

Conclusiones

Una vez presentado el desglose de las actividades sustantivas principales realizadas por los Órganos Internos de Control en su labor de fiscalización de instituciones públicas, resulta más sencillo el poder entender cómo se aterrizan las actividades presentadas en el primer capítulo al pasar de la descripción del concepto a la descripción de la acción.

En el presente capítulo, se describió lo que puede entenderse por Órgano Interno de Control y en que mandatos se establece su existencia, viendo ejemplos a nivel federal, estatal y municipal, así como los existentes en organismos dotados de autonomía constitucional, describiendo y señalando algunas de sus atribuciones y facultades.

A su vez, se presentó el marco normativo común que comparten los Órganos Internos de Control, resaltando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Asimismo, fue posible comprender como el concepto denominado como corrupción puede materializarse en conductas descritas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas como faltas administrativas, ya sean graves o no graves. Dándole forma a lo que pudiese ser entendido como un acto de corrupción.

De igual manera, fue posible comprender que las actividades de fiscalización realizadas por los Órganos Internos de Control de detección de posibles faltas administrativas para fomentar la legalidad y la transparencia se realizan por medio de auditorías e investigaciones.

Aunado a lo ya señalado, se expuso uno de los mecanismos de rendición de cuentas existente actualmente y previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; las llamadas declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos, mediante las cuales los servidores públicos hacen transparente su patrimonio y sus intereses, viendo aterrizado el concepto de transparencia presentado en el primer capítulo y al mismo tiempo, como dichas declaraciones sirven de insumo para iniciar alguna investigación en caso de identificar algún caso de posible enriquecimiento ilícito o conflicto de interés, abonando al ejercicio de rendición de cuentas.

A su vez, se presentó el procedimiento de substanciación y el procedimiento de resolución mediante los cuales se busca conocer la verdad y, en caso de contar con elementos suficientes, sancionar lo que puede concebirse como corrupción, o bien, como una falta administrativa, ya sea grave o no grave.

De igual forma, se expusieron las posibles sanciones que se pueden dictar a los servidores públicos que comentan alguna falta administrativa, desde la vía del derecho administrativo sancionador.

Asimismo, se señaló que existe un área encargada de defender e impugnar las sentencias determinadas por la Autoridad Resolutora denominada comúnmente como área de lo contencioso.

En conclusión, por todo lo presentado es posible afirmar que resulta más sencillo comprender el quehacer de los Órganos Internos de Control en sus labores de prevención, detección y sanción de la corrupción, por medio de la fiscalización en busca de la mejora de la gestión de las instituciones públicas.

Por último, resulta necesario mencionar que los mandatos referidos pudieran sufrir modificaciones, toda vez que las leyes se encuentran en constante cambio. Por lo que resulta recomendable buscar la legislación vigente al momento para poder tener un contexto actualizado sobre las atribuciones y facultades respecto de los Órganos Internos de Control.

Órgano Interno de Control en el INEGI

Una vez realizada la descripción general del quehacer de un Órgano Interno de Control desde la descripción del concepto hasta la descripción de la acción, se presentará el caso de un Órgano Interno de Control que puede decidir sobre su organización y funcionamiento, lo cual servirá para ver aterrizado todo lo presentado anteriormente.

Tal es el caso del Órgano Interno de Control en el INEGI, que tiene la misión de fomentar una cultura de legalidad, rendición de cuentas, transparencia y mejora de la gestión pública, promoviendo la participación ciudadana a través de la fiscalización de los recursos públicos para contribuir al combate de prácticas de corrupción mediante la prevención, detección y sanción de faltas administrativas. Y a su vez, cuenta con autonomía sobre su organización y funcionamiento, y sirve para ejemplificar cómo se materializa lo señalado en capítulos anteriores.

Ahora bien, antes de iniciar con la descripción y análisis del Órgano Interno de Control en el INEGI, resulta necesario contextualizar qué es el INEGI y por qué el ente encargado de fiscalizarlo cuenta con autonomía para decidir sobre su organización y funcionamiento.

El INEGI es un organismo público en México dotado de autonomía constitucional, lo que significa que dicho instituto cuenta con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica, patrimonio propio y las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de información, según lo establece el apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En síntesis, el INEGI es una institución que no está ligada con los tres poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), mismo caso del Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), por mencionar algunos.

Ahora bien, la labor sustantiva del INEGI es la de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos son considerados oficiales y su uso resulta obligatorio para la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En este sentido y derivado de dicha autonomía, existe la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica la cual tiene por objeto regular el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y la organización y funcionamiento del INEGI.

Derivado de dicha autonomía constitucional con la que cuenta el INEGI, resulta lógico que el ente encargado de fiscalizarlo cuente a su vez con autonomía. Respecto a ello, en el artículo 91 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se le otorga al Órgano Interno de Control en el INEGI autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones como se muestra a continuación:

Artículo 91. El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos del Instituto y de particulares vinculados con faltas graves; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

El Órgano Interno de Control tendrá un titular que lo representará y contará con la estructura orgánica, personal y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

En el desempeño de su cargo, el titular del Órgano Interno de Control se sujetará a los principios previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- II. Verificar que el ejercicio de gasto del Instituto se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados;
- III. Presentar a la Junta de Gobierno del Instituto los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del Instituto;

- IV. Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto, se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables y, en su caso, determinar las desviaciones de las mismas y las causas que les dieron origen;
- V. Promover ante las instancias correspondientes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías;
- VI. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Instituto;
- VII. Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos, empleando la metodología que determine el Órgano Interno de Control;
- VIII. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto, empleando la metodología que determine;
- IX. Recibir quejas y denuncias conforme a las leyes aplicables;
- X. Solicitar la información y efectuar visitas a las áreas y órganos del Instituto para el cumplimiento de sus funciones;
- XI. Recibir, tramitar y resolver las inconformidades, procedimientos y recursos administrativos que se promuevan en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicio y obras públicas;
- XII. Intervenir en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos del Instituto de mandos medios y superiores, en los términos de la normativa aplicable;
- XIII. Participar, conforme a las disposiciones vigentes, en los comités y subcomités de los que el Órgano Interno de Control forme parte, e intervenir en los actos que se deriven de los mismos;
- XIV. Atender las solicitudes de los diferentes órganos del Instituto en los asuntos de su competencia;
- XV. Proponer los proyectos de modificación o actualización de su estructura orgánica, personal y/o recursos;
- XVI. Formular el anteproyecto de presupuesto del Órgano Interno de Control;

- XVII. Presentar a la Junta de Gobierno del Instituto los informes previo y anual de resultados de su gestión, y comparecer ante el mismo, cuando así lo requiera el Presidente del Instituto;
- XVIII. Presentar a la Junta de Gobierno del Instituto los informes respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre la imposición de sanciones en materia de responsabilidades administrativas, y
- XIX. Las demás que le confieran otros ordenamientos.

Asimismo, para establecer y detallar el funcionamiento del INEGI y del Órgano Interno de Control encargado de fiscalizarlo, existe el mandato denominado Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (RIINEGI).

En el referido reglamento, en el artículo 47 del RIINEGI se establece que en términos de lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, la vigilancia del Instituto estará a cargo de un Órgano Interno de Control dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, que tendrá competencia territorial en toda la República Mexicana para prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos del Instituto y de particulares vinculados con faltas graves; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos; así como para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la instancia competente.

Aunado a lo anterior, en dicho artículo también se menciona que el Órgano Interno de Control deberá establecer y llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Instituto y promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno que implemente el Instituto; que el Órgano Interno de Control tendrá un Titular que lo representará y contará con la estructura orgánica, personal y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto y que en el desempeño de su cargo, el Titular del Órgano Interno de Control se sujetará a los principios previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, para la organización del Órgano Interno de Control en el INEGI, en el artículo 48 del citado reglamento se señala que para el cumplimiento de sus atribuciones el Titular del Órgano Interno de Control contará con los titulares de las áreas de Denuncias, Investigaciones y Evolución Patrimonial; de Responsabilidades y de Auditoría Interna.

A su vez, es de resaltarse lo señalado en el artículo 12 del RIINEGI, en donde se menciona que las Direcciones Generales, las Coordinaciones Generales y el Órgano Interno de Control deberán contar con un Manual de Organización en el que se establezca su estructura orgánica, describiendo sus direcciones adjuntas o titularidades, direcciones de área, subdirecciones y jefaturas de departamento. En este sentido, en el Manual de Organización del Órgano Interno de Control en el INEGI se establece su estructura orgánica, siendo dicha estructura la siguiente:

	ÓRGANO INTERNO DE CONTROL	MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICO		
		ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL INEGI		FECHA DE ELABORACIÓN MES 07 AÑO 2021

VII. Organigramas



En primer lugar, se puede observar el área de Denuncias, Investigaciones y Evolución Patrimonial. La cual, según lo referido en el manual de organización, tiene el objetivo de dirigir la atención y desahogo de las peticiones ciudadanas relacionadas con trámites y servicios, así como de las denuncias presentadas en contra de personas servidores públicos del Instituto y de particulares, que puedan constituir responsabilidades administrativas, conforme

a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás normatividad aplicable, para determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señala como faltas administrativas y, en su caso, calificarlas como graves o no graves y dirigir el seguimiento de la presentación oportuna de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, así como de la evolución patrimonial de las personas servidores públicos del Instituto.

A su vez, dicha área cuenta con dos direcciones de área, la Dirección de Denuncias e Investigaciones y la Dirección de Atención Ciudadana y Evolución Patrimonial. La primera de ellas tiene el objetivo de dirigir la atención y desahogo de las denuncias presentadas en contra de personas servidores públicos del Instituto y de particulares, que puedan constituir responsabilidades administrativas, conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás normatividad aplicable, para determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señala como faltas administrativas y, en su caso, calificarlas como graves o no graves.

Para el caso de la Dirección de Atención Ciudadana y Evolución Patrimonial, se señala que dicha dirección tiene el objetivo de coordinar la recepción, registro y turno de las peticiones ciudadanas relacionadas con los trámites y servicios, así como las denuncias presentadas por posibles actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas y el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de las personas servidores públicos del INEGI, a través de los medios de captación y de gestión correspondientes.

De lo anterior, es de resaltarse que dicha área de Denuncias, Investigaciones y Evolución Patrimonial y sus direcciones de área, cumplen con lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respecto de realizar investigaciones de posibles faltas administrativas y de llevar el control de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos adscritos al INEGI.

Ahora bien, en segundo lugar, se puede observar al área de Responsabilidades, la cual, según lo refiere el manual de organización tiene el objetivo de dirigir, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas a partir de la recepción del informe de presunta responsabilidad administrativa y sancionar las conductas que constituyan faltas administrativas no graves; tramitar y resolver los procedimientos de sanción a licitantes, proveedores o contratistas; así como las inconformidades, o en su caso, substanciar las intervenciones de oficio y tramitar los procedimientos de conciliación, en términos

de las disposiciones aplicables en materia de procedimientos de contratación; realizar ante las diversas instancias jurisdiccionales la defensa jurídica de las resoluciones que emita; interponer los recursos previstos en las disposiciones normativas aplicables, y representar legalmente al Órgano Interno de Control en el INEGI en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en que éste sea parte, con objeto de salvaguardar los principios que rigen el servicio público.

A su vez, dicha área de Responsabilidades cuenta con dos direcciones de área denominadas como Dirección de Substanciación y Resolución y Dirección de lo Contencioso.

La primera de ellas tiene la función de conducir los procedimientos de responsabilidades administrativas ante el Órgano Interno de Control tratándose de faltas no graves y ante el Tribunal de Justicia Administrativa en el caso de faltas graves; supervisar el trámite y resolución de los procedimientos de sanción a licitantes, proveedores o contratistas; vigilar el trámite de los procedimientos de conciliación así como la substanciación y resolución a las inconformidades o de las intervenciones de oficio, en términos de las Normas en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Normas en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, con objeto de salvaguardar los principios que rigen el servicio público.

De lo anterior, cabe mencionar que con dicha área se da cumplimiento a lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas respecto de substanciar los procedimientos administrativos de faltas graves y no graves; y de resolver los correspondientes a faltas no graves; y es de resaltarse que ambos procedimientos de substanciación y resolución son llevados por una misma área.

Para el caso de la Dirección de lo Contencioso, dicha área tiene el objetivo de conducir, proponer y vigilar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan el Titular del Órgano Interno de Control y el Titular del Área de Responsabilidades como Autoridades Substanciadoras y Resolutoras ante las diversas instancias jurisdiccionales, así como elaborar, proponer y vigilar la interposición de los recursos previstos en la normatividad aplicable. Lo anterior, de conformidad con el manual de organización del Órgano Interno de Control en el INEGI.

De igual forma, para el caso de la Dirección de lo Contencioso y como ya se mencionó con anterioridad, existen mecanismos establecidos en la Ley

General de Responsabilidades Administrativas mediante los cuales se pueden interponer recursos contra las resoluciones dictadas por los Órganos Internos de Control o contra las dictadas por los Tribunales Administrativos, lo cual es la razón de ser de dicha dirección.

Ahora bien, en tercer lugar, el Órgano Interno de Control en el INEGI cuenta con el área de Auditoría Interna. La cual, si bien no se prevé su existencia en la Ley General de Responsabilidades Administrativas como tal, sino como un mecanismo de investigación, por la extensión que tiene el INEGI en el ámbito territorial, teniendo sus oficinas centrales en Aguascalientes y Ciudad de México y presencia a nivel nacional por medio de una coordinación en cada estado y por cada grupo de tres o cuatro estados una dirección regional, resulta lógico que exista dicha área encargada de realizar auditorías a nivel nacional.

Dicha área tiene el objetivo de revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos asignados al INEGI conforme a las atribuciones conferidas en el mandato constitucional, marco legal, reglamentario y normativo; que las Unidades Administrativas del Instituto cumplan con sus metas, programas y objetivos mediante el uso eficiente, eficaz, legal y transparente de los recursos públicos y que la información que generan sea confiable y refleje razonablemente la situación financiera institucional; lo anterior, según lo refiere el manual de organización del Órgano Interno de Control en el INEGI.

Ahora bien, en el citado manual se menciona que dicha área de Auditoría Interna cuenta con dos direcciones de área encargadas de coordinar la práctica de auditorías, revisiones y visitas de verificación a las unidades administrativas del Instituto y acompañamientos preventivos a censos y encuestas a cargo del Instituto, vigilando que estos trabajos se realicen con eficiencia, eficacia y economía, en cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, así como de coordinar y supervisar aquellas actividades administrativas que no reúnan los requisitos de una auditoría.

Resaltando de lo anterior que, si bien la función principal de dicha área es la de realizar auditorías, también tiene la responsabilidad de participar en las actividades que no reúnen los requisitos de una auditoría de manera preventiva, mediante la participación en actos administrativos como las actas entrega recepción y participación en comités y subcomités de contrataciones de bienes y servicios, así como en la baja y destino final de bienes.

En cuarto lugar, se puede observar la existencia del área denominada como la Dirección de Investigaciones y Auditoría, la cual tiene como objetivo

coordinar el auxilio en actividades de auditoría, denuncias, investigaciones y evolución patrimonial. De igual forma, se señala que dicha área tiene competencia territorial para el ejercicio de sus facultades y atribuciones reglamentarias en las circunscripciones de la Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz. Por lo que es de resaltar que dicha unidad, por la cobertura territorial del INEGI auxilia a dos de las unidades sustantivas del Órgano Interno de Control en el cumplimiento de sus funciones.

De lo anterior, es de resaltarse que, con la existencia de las áreas presentadas en los párrafos anteriores el Órgano Interno de Control en el INEGI da cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en materia de investigaciones, declaraciones patrimoniales y de intereses, substanciación y resolución de procedimientos administrativos y en lo relativo a lo contencioso. Sin embargo, el Órgano Interno de Control en el INEGI cuenta con un área sustantiva más, la cual realiza actividades de fiscalización con un enfoque preventivo. Recordando que la prevención es uno de los objetivos que tienen los Órganos Internos de Control para evitar posibles actos de corrupción o bien, posibles faltas administrativas.

De lo señalado en quinto lugar, en el Órgano Interno de Control en el INEGI existe un área denominada como Dirección de Mejora de la Gestión. La cual tiene el objetivo de orientar al INEGI en la mejora de la gestión pública mediante el fortalecimiento del sistema de control interno, brindar asesoría en órganos colegiados de los que el titular del Órgano Interno de Control forme parte, orientar en la atención a las solicitudes en materia de transparencia y acceso a la información pública y coordinar la práctica de diagnósticos de mejora que se implementen en las unidades administrativas.

Respecto de lo anterior, es importante mencionar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 10 señala que los Órganos Internos de Control serán competentes para implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; lo cual se ve materializado en el Órgano Interno de Control en el INEGI por medio del área de Mejora de la Gestión, dado que se puede observar que sus actividades son totalmente preventivas al orientar sobre el control interno y sobre las solicitudes de información en materia de transparencia y acceso a la información, por la asesoría en órganos colegiados y por la práctica de diagnósticos de mejora, actividad en la que se profundizará más adelante.

Como ya se mencionó, los referidos diagnósticos son una actividad preventiva realizada por la Dirección de Mejora de la Gestión, los cuales pueden definirse como el proceso de recoger y analizar datos, para la evaluación y análisis de uno o varios procesos. Derivado de su ejecución se detectan áreas de oportunidad en la planeación, en la ejecución o en el seguimiento de actividades o procesos, describiendo lo que impide alcanzar los objetivos (debilidades) o lo que permite que se alcancen (fortalezas). En síntesis, un diagnóstico muestra la realidad y sirve para revelar como está la institución en relación de como esperaba o debería estar y como resultado de dicha comparación surge la necesidad de realizar cambios o mejoras.

Ahora bien, pudiese señalarse que un diagnóstico y una auditoría resultan similares, sin embargo, la gran diferencia entre los denominados diagnósticos y las auditorías se encuentra en el enfoque. Los diagnósticos van dirigidos a analizar los procesos, buscando identificar fortalezas y/o debilidades, arrojando recomendaciones para atender lo identificado. Para el caso de las auditorías, dichos ejercicios se realizan con un enfoque hacia las acciones de los servidores públicos, pudiendo ser de cumplimiento o de desempeño y, como resultado de su ejecución, se generan observaciones que pueden detonar un procedimiento de responsabilidades para los servidores públicos; en el caso de los diagnósticos, se enfocan en los procesos y no en las acciones realizadas por los servidores públicos. En resumen, los diagnósticos pueden ser vistos como una actividad de prevención y las auditorías como una actividad de detección de posibles faltas administrativas.

Por lo que, la existencia del área de Mejora de la Gestión en el Órgano Interno de Control en el INEGI puede verse como un esfuerzo preventivo conforme a lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, buscando la prevención de posibles actos de corrupción o materialización de faltas administrativas.

Ahora bien, la última unidad que puede observarse en el organigrama del Órgano Interno de Control en el INEGI es la Dirección de Administración y Proyectos Especiales. Dicha área es una unidad de apoyo para las unidades sustantivas, encargada de coadyuvar a que el Órgano Interno de Control cumpla sus metas y objetivos, mediante la administración eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros asignados y el desarrollo de proyectos especiales e informáticos que soportan los procesos de las áreas sustantivas y la capacitación del personal.

Conclusiones

Una vez realizada la descripción del quehacer de un Órgano Interno de Control desde la descripción del concepto, hasta la descripción de la acción, y con el caso presentado de un Órgano Interno de Control autónomo que puede decidir sobre su organización y funcionamiento, es posible afirmar que resulta más sencillo entender el quehacer de los Órganos Internos de Control desde una perspectiva conceptual, descriptiva y materializada en la práctica.

De lo presentado, es de resaltar que hay actividades que indudablemente deben de realizar los Órganos Internos de Control para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin embargo, como se pudo observar también, existe cierta “libertad” al momento de implementar acciones que ayuden a prevenir faltas administrativas o actividades consideradas corruptas.

A su vez, es de resaltar que existen cinco actividades mínimas que deben ser realizadas por los Órganos Internos de Control, el control de las declaraciones de los servidores públicos, la investigación, la substanciación, la resolución y lo relativo a lo contencioso; que en el caso del Órgano Interno de Control en el INEGI, algunas de estas actividades son realizadas por una misma área.

Tal es el caso del área de Denuncias, Investigaciones y Evolución Patrimonial del Órgano Interno de Control en el INEGI, encargada de realizar las investigaciones para detectar posibles faltas administrativas y encargada de llevar el control de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos.

A su vez, también el área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el INEGI es la encargada de realizar tres actividades sustantivas, debe de substanciar los procedimientos administrativos, resolver los casos de faltas no graves y realizar lo relativo a lo contencioso.

De igual forma, se presentó el caso del área de Auditoría Interna, la cual, si bien está prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas como una técnica de investigación para detectar posibles faltas administrativas, cierto es, que en el caso del Órgano Interno de Control en el INEGI por la extensión territorial y por el grado de especialización necesario para realizar

dicha actividad, resulta lógico que exista como una unidad independiente y especializada, sin embargo, es importante mencionar que en caso de detectar alguna posible falta administrativa el área de Auditoría Interna debe de hacer del conocimiento del área de investigaciones para iniciar lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

A su vez, se pudo observar que en el caso del Órgano Interno de Control en el INEGI existe una oficina auxiliar en las labores de auditoría, denuncias, investigaciones y evolución patrimonial, denominada como Dirección de Investigaciones y Auditoría, la cual se origina por la necesidad de tener cobertura suficiente, ya que el INEGI tiene presencia en todo el territorio nacional y, en algunos casos, para eventos de levantamiento de información como el Censo de Población y Vivienda llega a contratar hasta 250 mil personas servidores públicos adicionales a la plantilla base con la que cuenta dicho instituto.

De igual forma, se presentó al área denominada como Dirección de Mejora de la Gestión del Órgano Interno de Control en el INEGI, creada como un esfuerzo de prevención, enfocada a orientar, asesorar y realizar diagnósticos, buscando con ello la mejora de la gestión del INEGI.

Por último, es importante recordar que existen Órganos Internos de Control en todos los niveles de la administración pública, ya sea federal, estatal, municipal o en los organismos con autonomía constitucional y que dichos entes fiscalizadores deben cumplir con lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como los mandatos aplicables al ente que vayan a fiscalizar, por lo que el caso del Órgano Interno de Control en el INEGI, sirve como una referencia y ejemplo de cómo se llevan a cabo dichas actividades de fiscalización, sin embargo, pueden existir otras formas de organización y buenas prácticas en algún otro Órgano Interno de Control en alguno de los otros niveles ya mencionados.

El Futuro de los Órganos Internos de Control

Si bien ya se abordó lo qué es un Órgano Interno de Control como ente fiscalizador que previene, detecta y sanciona la corrupción en México y se presentó un ejemplo de cómo se materializa en la práctica, resulta necesario hacer algunas reflexiones finales acerca del futuro de dichos entes.

El actual gobierno encabezado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador ha usado como estandarte de su gobierno el combate a la corrupción. Tan es así, que en el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024 se menciona que la característica más destructiva y perniciosa ha sido la corrupción extendida y convertida en práctica administrativa y regular, señalándola como el principal inhibidor económico.

A su vez, se menciona que la corrupción es la forma más extrema de la privatización y que dichas prácticas han dañado severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas para atender las necesidades de la población y que por ello el erradicar la corrupción del sector público es uno de los objetivos centrales del sexenio en curso.

Referente a lo ya señalado, en dicho Plan Nacional de Desarrollo también se menciona la firme intención de tipificar la corrupción como delito grave, así como establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses de todos los servidores públicos. Afirmando, que con ese mismo objetivo se centralizará a las instancias de contraloría, se reforzarán mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma, es de inferirse que existirán refuerzos y modificaciones en materia de fiscalización y combate a la corrupción en México, toda vez que los países participantes en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre ellos México, adoptaron en 2015 los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la finalidad de poner fin a la pobreza, proteger el medio ambiente y garantizar que todas las personas tengan paz y prosperidad para el 2030. Resaltando el ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) y sus metas de reducir el soborno y la corrupción en todas sus formas, fortalecer las instituciones y transparentar la información pública, siendo dichas metas condiciones fundamentales para lograr los 17 ODS, según lo marca la ONU en su portal digital. (Organización de las Naciones Unidas , 2021)

Por lo que, resulta sencillo prever que el actual gobierno federal y próximos gobiernos, busquen reforzar el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización y a los entes fiscalizadores participantes, entre ellos los Órganos Internos de Control.

Ahora bien, uno de los medios para reforzar a los entes fiscalizadores en México es dotarlos de facultades suficientes y aumentar o clarificar sus atribuciones de fiscalización, para otorgarles las herramientas legales suficientes para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Por lo que no es de sorprender que existan cambios en la legislación en materia de fiscalización en el futuro cercano.

Derivado de lo anterior, también puede preverse la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos encargados de llevar a cabo las labores de fiscalización. Dado que, al existir modificaciones en el marco legal aplicable en materia de fiscalización, resultará necesario capacitar constantemente al personal encargado de fiscalizar bajo las modificaciones que se generen. Toda vez, que la calidad de los resultados es totalmente proporcional a las capacidades con las que cuente el personal fiscalizador, por lo que los buenos o malos resultados serán consecuencia de las capacitaciones oportunas y suficientes que les sean dadas al personal encargado de fiscalizar.

De igual forma, es posible inferir que la participación y exigencia ciudadana jugará un papel fundamental en la modernización y profesionalización de los entes fiscalizadores en México. Dado que, al existir participación ciudadana en los sistemas de fiscalización, será mayor la demanda de mejores resultados tanto de las instituciones públicas como de los entes encargados de vigilar su actuación.

A su vez, es posible prever que existirán y deberá de haber cambios en la dependencia financiera que tienen algunos entes fiscalizadores. Dado que actualmente existen entes fiscalizadores que dependen presupuestalmente de los entes sujetos a su revisión, lo cual representa una limitante y obstáculo en sus funciones de fiscalización.

Por último, es de preverse que el estudio de las sentencias tanto penales como administrativas, las jurisprudencias y los estudios de caso en materia de corrupción y el combate de esta, tanto a nivel nacional como internacional, resultarán fundamentales en las modificaciones y la innovación que se realice en lo referente a la fiscalización en México y en consecuencia en lo que respecta a los Órganos Internos de Control.

Conclusiones Generales

Como se mencionó en un inicio, el objetivo de la presente obra es realizar un análisis y descripción introductoria de uno de los entes encargados de combatir la corrupción en México, presentándolos desde una perspectiva conceptual, descriptiva y materializada en la práctica.

Respecto de lo anterior y por todo lo presentado, es posible afirmar que resulta más sencillo comprender lo que puede entenderse por corrupción, fiscalización, legalidad, rendición de cuentas, transparencia y mejora de la gestión, desde una óptica conceptual y materializado en actividades específicas.

Asimismo, cabe resaltar que se presentaron otros entes fiscalizadores que existen en México como la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, así como el Sistema Nacional Anticorrupción, mediante el cual se busca coordinar esfuerzos entre entes fiscalizadores incluidos los Órganos Internos de Control.

También, como resultado del análisis presentado se comprende el origen de la existencia de los Órganos Internos de Control al presentar algunos antecedentes del control interno y la fiscalización en México.

Además, se describió lo que puede entenderse por Órgano Interno de Control y en que mandatos se establece su existencia, viendo ejemplos a nivel federal, estatal y municipal, así como los existentes en organismos dotados de autonomía constitucional, describiendo y señalando algunas de sus atribuciones y facultades.

A su vez, se presentó el marco normativo común que comparten los Órganos Internos de Control, resaltando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Asimismo, fue posible comprender como el concepto denominado como corrupción puede materializarse en conductas descritas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas como faltas administrativas, ya sean graves o no graves. Dándole forma a lo que pudiese ser entendido como un acto de corrupción.

Igualmente, fue posible comprender que las actividades de fiscalización realizadas por los Órganos Internos de Control de detección de posibles faltas administrativas para fomentar la legalidad y la transparencia se realizan por medio de auditorías e investigaciones.

Aunado a lo ya señalado, se expuso uno de los mecanismos de rendición de cuentas existente actualmente y previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; las llamadas declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos, mediante las cuales, los servidores públicos hacen transparente su patrimonio y sus intereses, viendo aterrizado los conceptos de transparencia y rendición de cuentas presentados en el primer capítulo.

A su vez, se presentó el procedimiento de substanciación y el procedimiento de resolución mediante los cuales se busca conocer la verdad y, en caso de contar con elementos suficientes, sancionar lo que puede concebirse como corrupción, o bien, como una falta administrativa, ya sea grave o no grave. Presentando las posibles sanciones que se pueden dictar a los servidores públicos que cometan alguna falta administrativa, desde la vía del derecho administrativo sancionador.

Asimismo, se señaló que existe un área encargada de defender las sentencias determinadas por la Autoridad Resolutora de los Órganos Internos de Control denominada comúnmente como área de lo contencioso.

De igual manera, se presentó el caso del Órgano Interno de Control en el INEGI para ejemplificar cómo se lleva a la práctica lo expuesto en la descripción general de los procesos, resaltando los esfuerzos de prevención realizados por dicho ente fiscalizador por medio de una unidad denominada como Dirección de Mejora de la Gestión y con la práctica de diagnósticos.

Por último, se presentó una serie de reflexiones acerca de los esfuerzos tanto nacionales como internacionales que afectarán el futuro de los Órganos Internos de Control y la fiscalización en México.

En conclusión, por todo lo presentado es posible afirmar que resulta más sencillo comprender el quehacer de los Órganos Internos de Control en sus labores de prevención, detección y sanción de la corrupción por medio de la fiscalización, buscando la mejora de la gestión de las instituciones públicas en México.

Referencias

- Arellano Gault, D., & Trejo Alonso, L. J. (2020). *La Gramática de la Corrupción*. Guadalajara, Jalisco, Mexico: Prometeo Editores.
- Begovic, B. (1 de marzo de 2005). *Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias*. Obtenido de CADAL : <https://www.cadal.org/publicaciones/archivo/?id=1410>
- Bellota, L.A. (Enero de 2018). *Sistema Nacional Anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? Una historia de los mecanismos "anticorrupción" en México*. Obtenido de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/115784/579465/file/CESOP-IL-72-14-SistemaAnticorrupcion-120118.pdf>
- Bergalli, R. (1998). Principio de legalidad: fundamento de la modernidad. *Jueces para la Democracia*, 58-64.
- Bonilla, E., Díaz, B., Kleeberg, F., & Noriega, M. T. (2020). *Mejora Continua de los Procesos*. Lima: Fondo Editorial Universidad de Lima.
- Cabanellas de Torres, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Perú: Heliasta.
- Caruso Fontán, M. V. (2009). El concepto de corrupción. Su evolución hacia un nuevo delito de fraude en el deporte como forma de corrupción en el sector privado. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 145-172.
- Córdova, A. (14 de febrero de 2010). *Fundamentación y motivación en el derecho*. Obtenido de La Jornada: <https://www.jornada.com.mx/2010/02/14/opinion/018a1pol>
- Definiciona. (s.f.). *Definición y Etimología: Definiciona*. Obtenido de Definiciona: <https://definiciona.com/fiscalizar/>
- Del Hierro, J. (2013). Legitimidad y legalidad. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 179-186.
- El Financiero. (09 de diciembre de 2015). *El Financiero*. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/los-15-casos-de-corrupcion-mas-graves-segun-transparencia-internacional/>
- Estévez, A. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción. *Revista Venezolana de Gerencia*, 43-86.
- Galarza Esteban, M. (2005). La evaluación y mejora de la gestión pública: una reflexión. *Revista Española de Control Externo*, 35-60.
- García Ricci, D. (2015). *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Gilli, J. J. (2014). La Corrupción: Análisis de un Concepto Complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N. 61*, 39-63.

- Guerra López, I. (2007). *Evaluación y Mejora Continua*. Bloomington, Indiana: Author House.
- Gutiérrez Salazar, M. A. (2017). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones constitucionales*, 51-83.
- INEGI. (21 de mayo de 2020). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*. Obtenido de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/#Tabulados>
- INEGI. (2020). *INEGI*. Obtenido de Publicaciones: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825196387>
- INEGI. (diciembre de 2020). *INEGI*. Obtenido de Sala de Prensa: <https://www.inegi.org.mx/app/salaDeprensa/noticia.html?id=6172>
- Islas Montes , R. (2009). Sobre el principio de legalidad. En F. K. Adenauer, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (págs. 97-108). Montevideo: KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.
- La Silla Rota. (11 de febrero de 2019). *La Silla Rota*. Obtenido de <https://lasillarota.com/especialeslsr/los-11-escandalos-de-corrupcion-mas-sonados-en-mexico/109533>
- Lanz Cárdenas, J. T. (1987). *La Contraloría y el Control Interno en México*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica .
- Letras Libres. (30 de noviembre de 2012). Obtenido de <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-sfp>
- López Ayllón , S., & Merinor, M. (2012). La Rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos. *Trimestre Fiscal*, 232-267.
- Mendiola, M. S. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montilla Galvis, O. D., & Herrera Marchena, L. G. (2006). El Deber ser de la Auditoría. *Estudios Gerenciales*, 83-110.
- Naessens, H. (2010). Ética pública y transparencia. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional* (págs. 2113-2130). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- Ortega, A. (27 de enero de 2021). *Expansión Política*. Obtenido de <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/01/27/mexico-sube-del-lugar-130-al-124-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion>

- Perramon, J. (2013). La Transparencia: Concepto, Evolución y Retos Actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 11-27.
- Peruzzotti, E. (2008). *Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas*. Buenos Aires: Universidad torcuato Di Tella.
- Porcayo, J. D., & Ceballos Salazar, J. C. (19 de junio de 2020). *La ilicitud e ilegalidad de la prueba en el sistema penal acusatorio*. Obtenido de Foro Jurídico: <https://forojuridico.mx/la-ilicitud-e-ilegalidad-de-la-prueba-en-el-sistema-penal-acusatorio/>
- Rivera Loret de Mola, G. (16 de agosto de 2017). *Nexos: Qué es la corrupción... según los mexicanos*. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=33376>
- Rivera, B., Becker, P., & Olsina, L. (2015). Estrategia de Medición, Evaluación y Mejora de la Calidad. *Revista de Tecnología y Ciencia*, 73-88.
- Rowland, M. (2003). Visión Contemporánea de la Corrupción. En D. Nohlen, R. Dendia, C. Raventós, & F. Tuesta Soldevilla, *Abstencionismo y Participación Electoral*.
- Schauer, F. (2014). Transparencia en tres dimensiones. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 81-103.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Obtenido de UDG Virtual: <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/1047>
- Secretaría de la Función Pública. (9 de Diciembre de 2013). Obtenido de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>
- Secretaría de la Función Pública. (09 de diciembre de 2013). *Definición de Corrupción*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>
- Secretaría de la Función Pública. (17 de Mayo de 2018). *Normatividad en Materia de Auditoría*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-general-de-auditoria-publica-marzo-2018>
- Secretaría de la Función Pública. (sf de sf de sf). *¿Qué son los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades?* Obtenido de Perfiles Secretaría de la Función Pública: <http://perfilestoic.funcionpublica.gob.mx/directorio/oic.html>
- Seña, J. F. (28 de 10 de 2014). Obtenido de <https://apps.euskadi.eus/t59auU-daWar/R2/verArticulo?numejem=104&tipo=R&seccion=58&correlativo=1&contenido=2&locale=es>
- Significados. (10 de abril de 2017). *Significado de Legalidad*. Obtenido de Significados: <https://www.significados.com/legalidad/>

- Ugalde, L. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Vergara, R. (2008). *La Transparencia como problema*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Yáñez, J., & Yáñez, R. (2012). Auditorías, Mejora Continua y Normas ISO: factores clave para la evolución de las. *Ingeniería Industrial. Actualidad y Nuevas Tendencias.*, 83-92.

Se terminó de imprimir en septiembre de 2021
en los Talleres Gráficos de
Prometeo Editores, S.A de. C.V.
Libertad 1457, Col. Americana,
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco
La edición consta de 100 ejemplares

Impreso en México / Printed in Mexico