



**ESTUDIO SOBRE  
LAS ESTRATEGIAS  
PARA ENFRENTAR  
LA CORRUPCIÓN  
ESTABLECIDAS EN  
LAS INSTITUCIONES  
DEL SECTOR PÚBLICO  
FEDERAL**

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
AUDITORÍA ESPECIAL DE TECNOLOGÍAS  
DE INFORMACIÓN, COMUNICACIONES Y CONTROL

**ESTUDIO SOBRE LAS ESTRATEGIAS  
PARA ENFRENTAR LA  
CORRUPCIÓN ESTABLECIDAS EN  
LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR  
PÚBLICO FEDERAL**

**Diciembre, 2016**



---

Índice	4
<b>1. Título y Número</b>	5
<b>2. Criterios de Selección</b>	5
<b>3. Objetivo</b>	6
<b>4. Alcance</b>	6
<b>5. Enfoque y Método de Evaluación</b>	7
<b>6. Antecedentes</b>	9
<b>7. Resultados Generales</b>	11
7.1 Tono o respaldo ético de los mandos superiores	13
7.2 Establecimiento de un programa o política de integridad / anticorrupción	14
7.3 Capacitación en materia de integridad y corrupción	15
7.4 Descripciones, perfiles y evaluaciones de puestos / selección de personal	17
7.5 Línea de denuncias	18
7.6 Administración de riesgos de corrupción	20
7.7 Supervisión al proceso de administración de riesgos de corrupción	22
7.8 Controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción	23
7.9 Talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción	24
7.10 Servidor público responsable o Unidad Anticorrupción	25
<b>8. Resultados de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos</b>	29
8.1 Tono o respaldo ético de los mandos superiores	29
8.1.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	30
8.1.2. Resultados del Poder Legislativo	31
8.1.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	31
8.1.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	32
8.2 Establecimiento de un programa o política de integridad / anticorrupción	33
8.2.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	34
8.2.2. Resultados del Poder Legislativo	34
8.2.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	34
8.2.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	35
8.3 Capacitación en materia de integridad y corrupción	35
8.3.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	36
8.3.2. Resultados del Poder Legislativo	36
8.3.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	36
8.3.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	37
8.4 Descripciones, perfiles y evaluaciones de puestos / selección de personal	37
8.4.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	39
8.4.2. Resultados del Poder Legislativo	40
8.4.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	40
8.4.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	40
8.5 Línea de denuncias	41
8.5.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	41
8.5.2. Resultados del Poder Legislativo	42

8.5.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	42
8.5.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	42
8.6 Administración de riesgos de corrupción	43
8.6.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	45
8.6.2. Resultados del Poder Legislativo	46
8.6.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	46
8.6.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	47
8.7 Supervisión al proceso de administración de riesgos de corrupción	48
8.7.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	48
8.7.2. Resultados del Poder Legislativo	49
8.7.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	49
8.7.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	49
8.8 Controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción	50
8.8.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	50
8.8.2. Resultados del Poder Legislativo	51
8.8.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	51
8.8.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	51
8.9 Talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción	52
8.9.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	52
8.9.2. Resultados del Poder Legislativo	53
8.9.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	53
8.9.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	53
8.10 Servidor público responsable o Unidad Anticorrupción	53
8.10.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal	55
8.10.2. Resultados del Poder Legislativo	56
8.10.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación	57
8.10.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos	57
<b>9. Consideraciones Finales</b>	<b>58</b>
<b>10. Sugerencias y áreas de mejora</b>	<b>62</b>
<b>11. Fuentes informativas</b>	<b>66</b>
<b>12. Anexos</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO I Herramientas técnicas de apoyo</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO II Importancia de los elementos de control del cuestionario de integridad</b>	<b>68</b>

# 1. Título y Número

1642 Estudio sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción Establecidas en las Instituciones del Sector Público Federal.

## 2. Criterios de Selección

Este estudio se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la ASF para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Con base en dichos criterios, se determinó que las diversas investigaciones y análisis realizados en materia de prevención de la corrupción, tanto nacionales como internacionales, dejan claro que la corrupción aleja la inversión, amenaza al medio ambiente, disminuye significativamente la productividad, e impide que millones de personas reciban bienes y servicios de calidad en esferas tan relevantes como el derecho a la alimentación, la justicia, la salud, la vivienda o la educación, entre muchos otros.<sup>1</sup>

Si bien el Estado mexicano ha realizado en las últimas décadas diversos esfuerzos encaminados a reducir la corrupción, los resultados muestran que, en términos generales, se han tratado de iniciativas aisladas en el tiempo y con enfoques fragmentarios, sin supervisión periódica sobre su eficacia, y sin considerar criterios especializados para el establecimiento de las acciones que buscan su disminución.

Al mismo tiempo, en años recientes distintos organismos multinacionales han enfatizado la labor que los órganos de fiscalización superior pueden realizar para contribuir a la mejora de la gestión pública y la disminución de los índices de corrupción.

Por la visión global que adquieren sobre las deficiencias en el contexto jurídico y operativo de las instituciones a lo largo del tiempo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores se encuentran posicionadas de manera privilegiada para emitir recomendaciones al respecto, contribuyendo así al fortalecimiento de la integridad y de los procesos de transparencia y rendición de cuentas gubernamentales.<sup>2</sup>

En ese contexto, desde el ejercicio 2013 la ASF ha realizado estudios en materia de promoción de la integridad y controles preventivos de la corrupción en las instituciones del sector público del país. Al respecto, con el estudio núm. 1173 "Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de la Integridad en el Sector Público" en la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, la ASF analizó y describió las mejores prácticas internacionales en materia de integridad e implantación de controles anticorrupción, con el propósito de que las instituciones gubernamentales estén en posibilidad de formular un programa de integridad institucional con los elementos primordiales para fortalecer la cultura de la transparencia, la probidad y la rendición de cuentas en el cumplimiento de sus funciones.

De igual modo, con el estudio núm. 1172 "Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal" en la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, la ASF determinó que el nivel de implementación de los sistemas de control interno, cuyos diversos componentes incorporan algunos controles preventivos de la corrupción, se ubicó en un estatus bajo (35 puntos de 100 posibles, como promedio general) en las instituciones del sector público federal, de acuerdo con el modelo de evaluación utilizado.

Por lo anterior, la ASF consideró necesario coadyuvar en la implementación y fortalecimiento de los marcos de control interno de las instituciones del sector público federal mediante el seguimiento de las acciones realizadas por las instituciones en el desarrollo de las estrategias sugeridas, por lo que durante el estudio núm. 1198 "Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público" realizado con motivo de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, el estatus general de control interno cambió de bajo a medio (56 puntos de 100 posibles, como promedio general).

1 Organización de las Naciones Unidas, **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**; Organización de las Naciones Unidas (ONU)-Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), **A UN-INTOSAI Joint Project: Collection of Important Literature on Strengthening Capacities of Supreme Audit Institutions on the Fight against Corruption, "Fraud Control Framework: Best Practice Guide"**, 2013.

2 Organización de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/69/228, disponible en <http://goo.gl/2OUHly>

Desde un punto de vista técnico, el fortalecimiento de los marcos de control interno resulta indispensable para conducir con orden, disciplina y apego a la normativa aplicable, las operaciones de los entes públicos, por lo que son la base para articular estrategias anticorrupción en el seno de cada institución gubernamental.

En ese contexto, para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, la ASF determinó que, además de dar continuidad al estudio de control interno, era necesario

diagnosticar de forma específica el establecimiento de controles anticorrupción en los entes públicos federales, para lo cual, con la finalidad de tener elementos actualizados, se consideró adicionalmente información de 2015, a fin de determinar el nivel de madurez de dichos controles para prevenir irregularidades y responder a las crecientes exigencias ciudadanas en la materia, así como a las nuevas disposiciones generadas por la Reforma Constitucional publicada en mayo de 2015, misma que crea al Sistema Nacional Anticorrupción.

### 3. Objetivo

Conocer las acciones que las instituciones del sector público federal han venido realizando para enfrentar la corrupción, con base en la normativa aplicable y

las mejores prácticas a nivel internacional, a efecto de identificar áreas de oportunidad y promover la implementación de un programa de integridad.

### 4. Alcance

El estudio se realizó a 290 instituciones de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, como se muestra en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE INSTITUCIONES INCLUIDAS EN EL ESTUDIO DE INTEGRIDAD  
CUENTA PÚBLICA 2014

Poderes / Órganos / Sector	Número de instituciones
<b>Poder Ejecutivo Federal</b>	<b>275</b>
Salud	40
Educación Pública	40
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	28
Comunicaciones y Transportes	27
Hacienda y Crédito Público	24
Gobernación	18
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	17
Energía	11
Economía	10
Desarrollo Social	10
Medio Ambiente y Recursos Naturales	8
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	7
Turismo	6
Trabajo y Previsión Social	5
Procuraduría General de la República	4
Relaciones Exteriores	3
Defensa Nacional	2
Función Pública	2
Marina	1
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1
Oficina de la Presidencia de la República	1
Instituciones no Sectorizadas	8
Empresas Productivas del Estado <sup>3</sup>	2
<b>Poder Legislativo</b>	<b>2</b>
<b>Poder Judicial de la Federación</b>	<b>3</b>
<b>Órganos Constitucionales Autónomos <sup>4</sup></b>	<b>10</b>
<b>Total Instituciones</b>	<b>290</b>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

3 Con base en la Reforma Constitucional en materia de energía (DOF 20 de diciembre de 2013), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) dejan de ser entidades paraestatales para convertirse en Empresas Productivas del Estado.  
4 Banco de México (BANXICO), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Instituto Nacional Electoral (INE), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Tribunal Superior Agrario (TSA) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

## 5. Enfoque y Método de Evaluación

Para realizar el estudio se aplicó un cuestionario de 20 preguntas, sustentadas en la normativa federal vigente y en las mejores prácticas internacionales,<sup>5</sup> respecto de los controles que las instituciones del Sector Público Federal tienen implementados para prevenir la corrupción y promover un entorno de integridad, y se analizaron las evidencias proporcionadas para cada pregunta.

Cada una de las 20 preguntas del cuestionario tuvo un valor de 5.0 puntos, para un total de 100.0 puntos. Dichas preguntas se agruparon en 10 apartados, los

cuales permitieron conocer el respaldo de los mandos superiores para asegurar un entorno de integridad dentro de la institución, por medio de la difusión y capacitación en materia anticorrupción, verificar los elementos básicos para la implementación de estrategias y políticas anticorrupción, así como verificar el proceso de administración de riesgos de corrupción, conforme a la normativa vigente, entre otros controles básicos.

La estructura del cuestionario se muestra en el cuadro siguiente.

ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO DEL ESTUDIO DE INTEGRIDAD  
(Número de preguntas y puntaje por apartado)

Apartado	Núm. de preguntas por apartado	Valor por pregunta	Valor total de preguntas por apartado
1. Tono o respaldo ético de los mandos superiores	1	5.0	5.0
2. Establecimiento de un programa o política de integridad / anticorrupción	1	5.0	5.0
3. Capacitación en materia de integridad y corrupción	1	5.0	5.0
4. Descripciones, perfiles y evaluaciones de puestos / selección de personal	2	5.0	10.0
5. Línea de denuncias	1	5.0	5.0
6. Administración de riesgos de corrupción	7	5.0	35.0
7. Supervisión al proceso de administración de riesgos de corrupción	1	5.0	5.0
8. Controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción	1	5.0	5.0
9. Talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción	1	5.0	5.0
10. Servidor público responsable o Unidad Anticorrupción	4	5.0	20.0
<b>Totales</b>	<b>20</b>		<b>100.0</b>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

Durante el desarrollo del estudio, se envió un análisis preliminar a cada una de las instituciones, con base en las respuestas al cuestionario y las evidencias proporcionadas, a fin de que, en su caso, éstas proporcionaran la información y documentación adicional o complementaria a la enviada previamente, que permitieran evidenciar las acciones realizadas y estrategias establecidas para promover la integridad institucional y así atender lo requerido en cada pregunta.

Por lo anterior, se tuvo un periodo de retroalimentación con las instituciones por diferentes medios (vía telefónica,

correo electrónico, videoconferencias y reuniones de trabajo presenciales, en los casos que lo solicitaron), durante el cual se tuvo la oportunidad de interactuar y conocer con mayor detalle el entorno específico de cada institución, sus fortalezas, las áreas de oportunidad y las debilidades en materia de estrategias anticorrupción.

A efecto de obtener el puntaje de la autoevaluación, se consideró que "Sí" equivale a 5.0 puntos y "No" a 0.0 puntos. Cabe señalar que, en este último caso, la institución pudo optar por comprometer una fecha para la atención del elemento de control correspondiente.

5 COSO, IIA, ACFE, INTOSAI. Ver el numeral 11. Fuentes informativas.

CRITERIOS Y PARÁMETROS PARA LA AUTOEVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
AL CUESTIONARIO DEL ESTUDIO DE INTEGRIDAD

Autoevaluación	Criterios para responder	Puntos
<b>A</b>	Sí se tiene el elemento de control	5.00
<b>E</b>	No se tiene el elemento de control (la institución puede comprometer una fecha para su atención)	0.00

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Para obtener el puntaje del diagnóstico realizado por la ASF, se analizó la documentación proporcionada por la institución para cada pregunta como evidencia de las acciones implementadas, con base en los criterios de evaluación definidos y en atención a

las características de suficiencia, competencia, pertinencia y relevancia.

Para tal efecto, se consideraron los criterios y parámetros de ponderación siguientes.

CRITERIOS Y PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA ASF  
AL CUESTIONARIO DEL ESTUDIO DE INTEGRIDAD

Diagnóstico	Criterios de valoración de las evidencias que sustentan las respuestas	Puntos
<b>A</b>	Evidencia razonable	5.00
<b>B</b>	Evidencia parcial	2.50
<b>C</b>	La evidencia no corresponde a lo solicitado o no está formalmente autorizada	0.00
<b>D</b>	No existe el elemento solicitado, pero la institución propone fecha compromiso y acciones para atenderlo	1.25
<b>E</b>	No se proporcionó el elemento solicitado y la institución no comprometió una fecha para atenderlo	0.00

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Al respecto, la evidencia razonable (diagnóstico "A"), es la que está formalmente autorizada, y hace prueba plena de las acciones concretas realizadas por la institución para atender por completo el elemento de control solicitado.

Cuando la institución indica que no tiene implementado un control, pero establece una fecha para su atención, se considera que existe un compromiso (diagnóstico "D"), lo que para la ASF tiene un valor de 1.25.

La evidencia parcial (diagnóstico "B") es aquella en que la institución proporciona una serie de evidencias formalizadas que, si bien corresponden a lo solicitado, sólo acreditan una parte del elemento de control requerido.

Si la institución respondió la pregunta en sentido negativo y además no indicó alguna fecha para su atención (diagnóstico "E"), no existen elementos que analizar, por lo que tiene un valor de cero para la ASF.

La información y documentación proporcionada que no tiene relación con lo solicitado, o que no aporta elementos que permitan verificar su formalización (diagnóstico "C"), no se considera competente, autorizada, ni puesta en práctica en la institución, por lo que tiene un valor de cero puntos para la ASF.

Finalmente, el puntaje alcanzado por cada institución se valoró de la manera siguiente:

RANGO, ESTATUS Y DIAGNÓSTICO DE LAS ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS POR LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

Rango (puntos)	Estatus	Diagnóstico de las estrategias implementadas para enfrentar la corrupción
0 a 39	<b>BAJO</b>	Se requiere establecer estrategias para enfrentar la corrupción y fortalecer el proceso de administración de riesgos, que incluya los de corrupción.
40 a 69	<b>MEDIO</b>	Se requiere fortalecer las estrategias establecidas para enfrentar la corrupción y fortalecer el proceso de administración de riesgos, que incluya los de corrupción.
70 a 100	<b>ALTO</b>	Se aprecian acciones articuladas en una estrategia para enfrentar la corrupción, así como una razonable administración de los riesgos de corrupción.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación

El método de evaluación descrito es consistente con el utilizado en los estudios previos en materia de control interno, realizados por la ASF, presentados en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2012 y 2013.

Es importante mencionar que, debido a la naturaleza del presente estudio, la evaluación se enfocó a verificar las acciones realizadas y los controles implementados por las instituciones del Sector Público Federal para enfrentar la corrupción, formalmente documentados y en operación,

sin considerar su eficiencia y eficacia, por lo que, al no ser una auditoría, no tiene efectos vinculantes.

Este estudio privilegia los controles preventivos sobre los correctivos y profundiza en temas de los componentes Ambiente de Control y Administración de Riesgos, establecidos en la normativa vigente, así como en el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI),<sup>6</sup> emitido por la ASF y la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), así como en el modelo COSO.<sup>7</sup>

## 6. Antecedentes

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción*.

Entre los ejes estratégicos de la Reforma Constitucional se encuentran el fortalecimiento del control interno y la mejora de las acciones anticorrupción en los entes públicos gubernamentales; la consolidación de mecanismos que permitan mayor coordinación entre las instituciones responsables de velar por el control, la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas en la gestión pública, así como la participación activa de la ciudadanía para evaluar las acciones anticorrupción implementadas.

Dichos mecanismos de coordinación inter-institucional y de participación social se consolidan con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA),<sup>8</sup> integrado por

representantes de la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Consejo de la Judicatura Federal, y el Comité de Participación Ciudadana.

La legislación secundaria que dará operatividad a dicho Sistema se encuentra en proceso de elaboración, y se espera que sea publicada en mayo de 2016, conforme a los tiempos previstos en la propia Reforma Constitucional.

Debe reconocerse que la sola publicación de nueva normativa, no es por sí misma suficiente para disminuir efectivamente los índices de corrupción en el desempeño institucional, y responder así a la demanda ciudadana de mayores índices de probidad en la actuación de los servidores públicos.

6 [http://www.asf.gob.mx/uploads/176\\_Marco\\_Integrado\\_de\\_Control/Marco\\_Integrado\\_de\\_Cont\\_Int.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int.pdf)

7 Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (<http://www.coso.org/>).

8 De acuerdo con la Reforma Constitucional, publicada en el DOF del 27 de mayo de 2015, 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.

Para lograr cambios de fondo, y como parte de los pasos iniciales, es necesario que a la luz de la Reforma Constitucional y de conformidad con la legislación aplicable, las instituciones desarrollen estrategias que articulen, en etapas lógicas y con base en criterios técnicos, acciones anticorrupción específicas, a las cuales den seguimiento periódico e informen de sus alcances y resultados.

Cabe señalar que una estrategia anticorrupción de largo alcance debe incluir los ámbitos preventivo, disuasivo y sancionatorio, mismos que deben estar presentes y funcionando de manera coordinada en la gestión pública, a fin de que dichos ámbitos, a cargo de las diversas autoridades especializadas, generen sinergias positivas.

En este sentido, el ámbito punitivo, el cual conforma el eslabón final de la cadena de combate a la corrupción mediante la imposición de sanciones, requiere de sistemas de procuración y administración de justicia que promuevan una justicia pronta y expedita, para fortalecer así la cultura de la legalidad, respaldar la confianza de la sociedad en el Estado de Derecho, disminuir la percepción de impunidad frente a la comisión de irregularidades, y elevar el costo de la corrupción para los servidores públicos o particulares que incurrir en prácticas contrarias a la ética y la integridad.

El ámbito disuasivo requiere, por su parte, que los entes públicos dirijan y regulen su desempeño con apego a controles internos eficaces y eficientes, cuyo diseño y operación permita detectar la comisión de acciones violatorias de la ley de manera oportuna, así como de una estructura organizacional que establezca de manera clara las facultades y líneas de autoridad de cada servidor público involucrado, para fortalecer la rendición de cuentas en casos de transgresiones normativas.

En lo relativo al ámbito preventivo, éste requiere que las propias instituciones cuenten con sólidos controles que tiendan a evitar irregularidades antes de que éstas sean cometidas, con unidades internas especializadas, incluyendo los Órganos Internos de Control (OIC) o sus equivalentes, que vigilen el adecuado establecimiento y operación de los controles, así como con los titulares y los mandos superiores activamente comprometidos con

la integridad, la mejora de la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas.

Debe destacarse que el enfoque preventivo de la corrupción no solo es más eficaz en términos de operación y de costos, también posee mayores posibilidades de identificar en el sistema de control interno de cada institución, las causas raíz de las irregularidades susceptibles de ocurrir y, consecuentemente, de anticipar y evitar de manera gradual, lógica y sistemática su comisión.

Con base en este enfoque se desarrolló el presente estudio, que tiene como propósito verificar si se encuentran establecidos en las instituciones del SPF los controles anticorrupción básicos que permiten prevenir actos de corrupción, de acuerdo con la normativa vigente y las mejores prácticas internacionales.

Debe destacarse que la disminución de los índices de corrupción mediante enfoques preventivos no solo es un requisito para la mejora continua de la gestión pública, también constituye una de las demandas ciudadanas de mayor alcance en la actualidad, lo que ha contribuido a posicionarse como uno de los temas centrales de la agenda pública nacional.

Los resultados del presente estudio indican que aún quedan áreas de oportunidad que deberán ser atendidas para conformar una gobernanza pública sólida en las instituciones federales, que prevenga efectivamente los actos corruptos y reduzcan las fallas estructurales que les dan origen.

En las siguientes páginas se detallan los resultados obtenidos tanto de manera global, como agrupados por cada Poder Federal y Órganos Constitucionales Autónomos.

Con la elaboración de este estudio, el órgano de fiscalización superior refrenda su compromiso de contribuir, desde el ámbito de sus atribuciones, a la consolidación de los procesos de integridad, transparencia y rendición de cuentas como sustentos fundamentales para el correcto desarrollo de las funciones en las instituciones gubernamentales.

## 7. Resultados Generales

Las organizaciones de todo tipo, a nivel mundial, se encuentran expuestas a amenazas de fraude, abusos, actos corruptos y otras violaciones a la integridad, cometidos por sus miembros con motivo de la posición que ocupan en su organización.

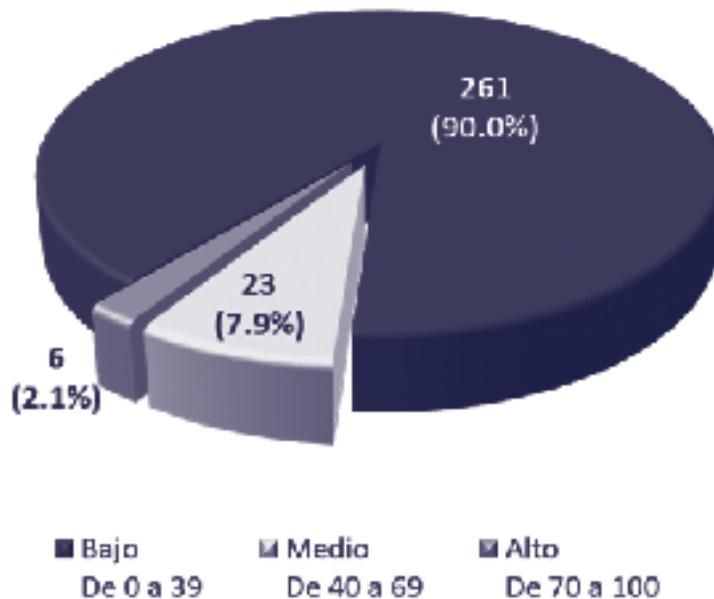
Dichos actos pueden ser cometidos por un integrante de la organización sin la intervención de otra persona -por ejemplo, al sustraer recursos de la organización de manera ilícita-; por varios de los integrantes de la organización actuando de manera coludida, o por dichos integrantes en sus relaciones con terceros.

De ahí la necesidad de que los titulares, mandos superiores y servidores públicos de las instituciones asuman su

responsabilidad en el establecimiento y operación de controles anticorrupción eficaces y eficientes, articulados en etapas lógicas y con base en criterios técnicos, a fin de prevenir y detectar estos actos, a los cuales den seguimiento periódico e informen de sus alcances y resultados.

Al respecto, derivado del análisis de las respuestas al cuestionario de 20 preguntas, estructurado en 10 apartados, por medio del cual se desarrolló el presente estudio, y de las evidencias que las sustentaron, se determinó que el promedio general del diagnóstico realizado por la ASF respecto del establecimiento de controles anticorrupción en las 290 instituciones del SPF es de 25.0 puntos, en una escala de 100.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA ASF  
ESTATUS DE LAS 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
(Número de instituciones y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

Los resultados anteriores reflejan diversas áreas de oportunidad, como la ausencia en la mayoría de los casos de una estrategia articulada y fundamentada en criterios técnicos para prevenir la corrupción; procesos deficientes de administración de riesgos de corrupción; desconocimiento por parte de los servidores públicos en temas de integridad y prevención de la corrupción; así como respaldo limitado en esta materia por parte

de titulares, órganos de gobierno y mandos superiores responsables del control interno, la administración de sus riesgos y la promoción de la integridad.

Es importante señalar que, ante los resultados obtenidos, los responsables de la gobernanza en las instituciones del SPF asumen los riesgos potenciales que, en caso de materializarse, afectarían negativamente el cumplimiento

eficaz y eficiente de sus metas y objetivos estratégicos, así como la salvaguarda de los recursos públicos, entre otros aspectos.

Debe mencionarse que, por la naturaleza del estudio, el diagnóstico realizado por la ASF se enfocó a analizar las evidencias que demostraron el establecimiento de controles anticorrupción en las instituciones federales, sin considerar su eficiencia y eficacia. Ya que los resultados muestran áreas de oportunidad significativas, se considera que el diagnóstico sobre la eficacia y eficiencia de los controles anticorrupción podrá realizarse en una etapa posterior, cuando el nivel de establecimiento de dichos controles se encuentre más extendido en el SPF.

A continuación se presentan los resultados generales de las 290 instituciones del SPF, de acuerdo con la estructura de 10 apartados señalada, y en atención de los criterios de valoración de las evidencias que sustentan las respuestas.<sup>9</sup>

Los resultados muestran el número de instituciones que acreditaron con evidencia formal haber realizado

acciones concretas (diagnóstico "A"); las que lo hicieron de forma parcial (diagnóstico "B"), las que no acreditaron lo solicitado, ya que la información y documentación no estaba relacionada con lo requerido o no estaba formalizada (diagnóstico "C"), las que contestaron negativamente y no comprometieron una fecha para su atención (diagnóstico "E"), así como las que contestaron negativamente pero se comprometieron a establecer el control anticorrupción señalado (diagnóstico "D").

Es importante señalar que 259 instituciones del SPF, que representan 89.3% del universo, se comprometieron a realizar acciones para atender al menos uno de los veinte controles anticorrupción incluidos en el estudio. Dicho compromiso se estableció mediante los programas de trabajo tipo que la ASF envió a cada institución como parte del cuestionario aplicado, e incluyen responsables específicos y fechas para la atención de lo solicitado, entre otros elementos. Sucintamente, la relevancia y sentido de los controles revisados puede consultarse en el Anexo II.

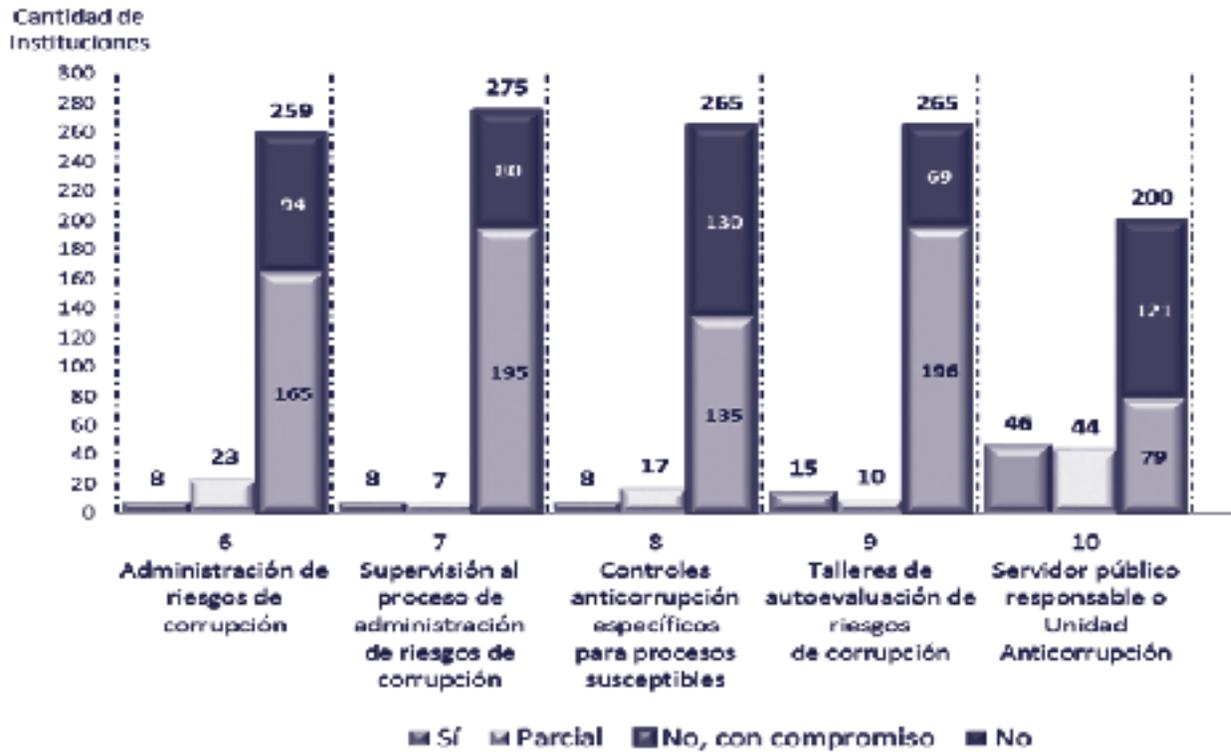
RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LOS APARTADOS 1 A 5 DEL CUESTIONARIO  
290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
(Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

9 Includido en el numeral 5. Enfoque y Método de Evaluación, del presente estudio.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LOS APARTADOS 6 A 10 DEL CUESTIONARIO  
290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
(Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

## 7.1 Tono o respaldo ético de los mandos superiores

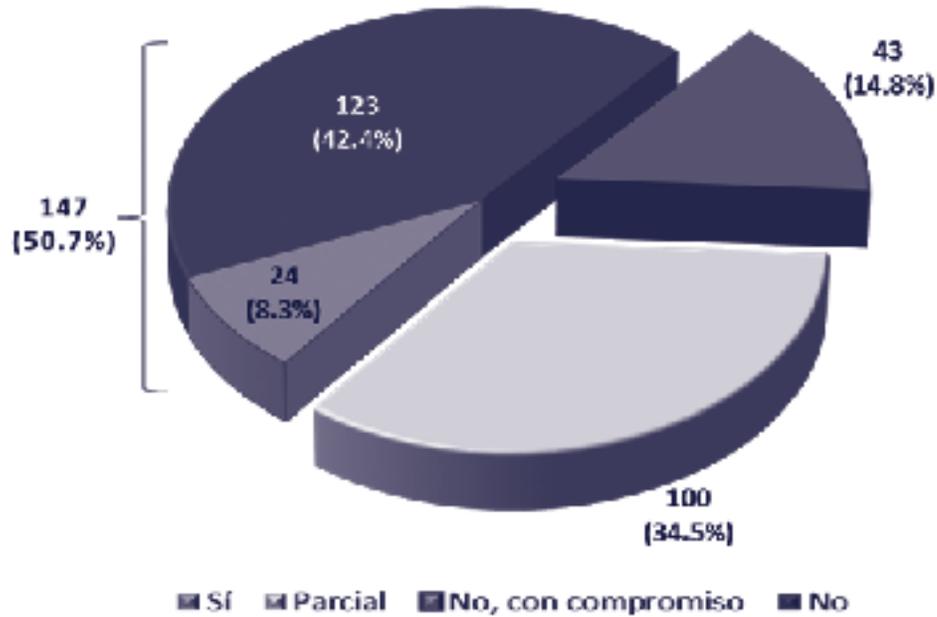
En la mayoría de las instituciones se observó una cultura organizacional distanciada del respaldo de los mandos directivos a los temas de ética y prevención de la corrupción mediante acciones concretas y articuladas. En algunas, los esfuerzos han sido aislados y, al no estar articulados en un programa o política institucional, tienen un efecto limitado en lo referente a su alcance y resultados esperados.

De las 290 instituciones incluidas en el estudio, 147 (50.7%) no acreditaron la realización de acciones de respaldo por parte de sus órganos de gobierno, titulares y mandos

superiores para difundir y fortalecer los temas relacionados con la integridad y la prevención de la corrupción. De éstas, 24 (8.3%) se comprometieron a realizar acciones para acreditar lo solicitado.

Por otra parte, 100 instituciones (34.5%) aportaron evidencias respecto de acciones aisladas que les permitieron acreditar parcialmente el establecimiento del control, y 43 (14.8%) acreditaron con acciones concretas e interrelacionadas el respaldo de los mandos superiores a los temas de ética, integridad y prevención de la corrupción.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL TONO O RESPALDO ÉTICO DE LOS MANDOS SUPERIORES  
 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
 (Número de instituciones y porcentaje)



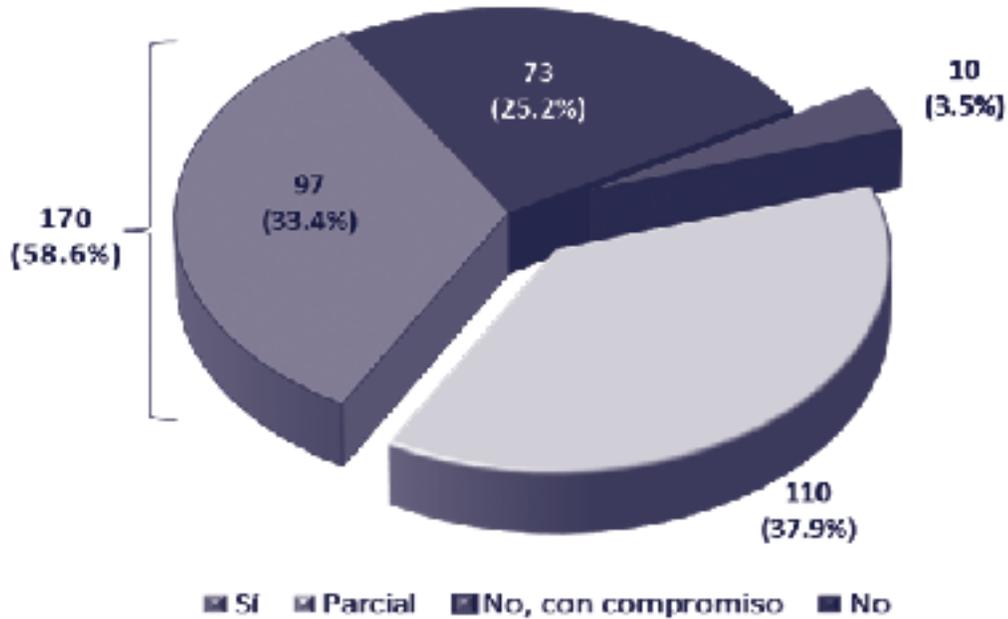
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

## 7.2 Establecimiento de un programa o política de integridad / anticorrupción

Los programas de integridad / anticorrupción tienen como finalidad articular el conjunto de los controles anticorrupción establecidos en la institución para prevenir, detectar e inhibir irregularidades, y se constituyen como un documento institucional formal, implementado en

concordancia con los riesgos específicos de corrupción identificados. Dichos programas deben ser actualizados periódicamente y supervisados en cuanto a su impacto en el desempeño institucional, ya que son un insumo relevante para la toma de decisiones al más alto nivel.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA O POLÍTICA DE INTEGRIDAD / ANTICORRUPCIÓN 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL (Número de instituciones y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

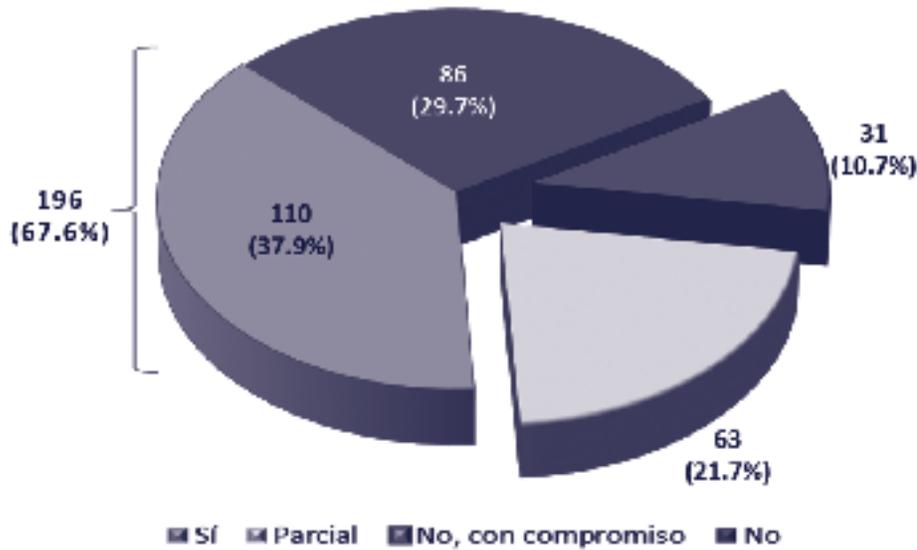
De las 290 instituciones del SPF, 170 (58.6%) no acreditaron tener un programa o política de integridad / anticorrupción formalmente establecido, de las cuales 97 (33.4%) se comprometieron a realizar acciones para su atención; 110 (37.9%) acreditaron haber realizado acciones aisladas que forman parte de un programa de este tipo, como la emisión de códigos de ética y conducta, el establecimiento de un comité de ética

o de un mecanismo de denuncia de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional, entre otros, pero que al no estar articuladas en un documento que defina la estrategia a seguir para enfrentar la corrupción se consideró una atención parcial, y 10 (3.5%) acreditaron tener un programa o política de integridad / anticorrupción o documento homólogo.

### 7.3 Capacitación en materia de integridad y prevención de la corrupción

Se determinó que en la mayoría de las instituciones del SPF no hay una capacitación de fondo en estos temas, como se aprecia en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA CAPACITACIÓN EN MATERIA DE INTEGRIDAD Y CORRUPCIÓN  
 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
 (Número de instituciones y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

De las 290 instituciones, 196 (67.6%) no acreditaron haber realizado acciones de capacitación en temas de ética, integridad y prevención de la corrupción, de las cuales, 110 (37.9%) se comprometieron a incluir capacitación en esta materia en su Programa o Plan Anual de Capacitación (PAC); 63 (21.7%) aportaron evidencias que acreditaron la capacitación de algunos servidores públicos en estos temas, no obstante que en el PAC de la misma no estaba incluido todo el personal, por lo que se considera parcial, y 31 instituciones (10.7%) acreditaron la capacitación en estos temas dirigida a todos sus servidores públicos, formalizada en su PAC.

De acuerdo con el análisis de las evidencias, en la mayoría de las instituciones del SPF en las que sí existe capacitación en temas de ética y prevención de la corrupción, ésta se orienta sólo a los códigos de ética y conducta. Sin embargo, los PAC no incluyen cursos que tengan como objetivo sensibilizar a los servidores públicos

sobre la definición y conceptualización de la integridad, faltas administrativas o corrupción; cómo prevenir la corrupción; banderas rojas o focos de atención para su identificación oportuna; establecimiento y requisitos de funcionamiento de mecanismos de denuncia de actos contrarios a la integridad; sanciones a las que se podrían hacer acreedores los servidores públicos que incurran en dichos actos, o las repercusiones financieras, laborales y reputacionales correlativas a la comisión de actos corruptos, entre otros.

Es importante señalar que un comentario recurrente, durante el periodo de retroalimentación con las instituciones, fue que el presupuesto que se destina a la capacitación en estos temas, es en ocasiones una limitante para dirigirla a todos los niveles jerárquicos, por lo que el uso de las tecnologías de información y comunicación, así como la modalidad de cursos en línea, pueden constituirse en una opción viable para la difusión de estos temas entre el personal.

## 7.4 Descripciones, perfiles y evaluaciones de puestos / selección de personal

En este apartado se revisaron dos controles anticorrupción relativos a: el perfil ético del servidor público incluido en el catálogo de puestos o documento similar de la institución; y la efectiva evaluación ética de los candidatos como

parte de los requisitos para el ingreso, permanencia y promoción del personal. Lo anterior, se describe en la tabla y gráfica siguientes.

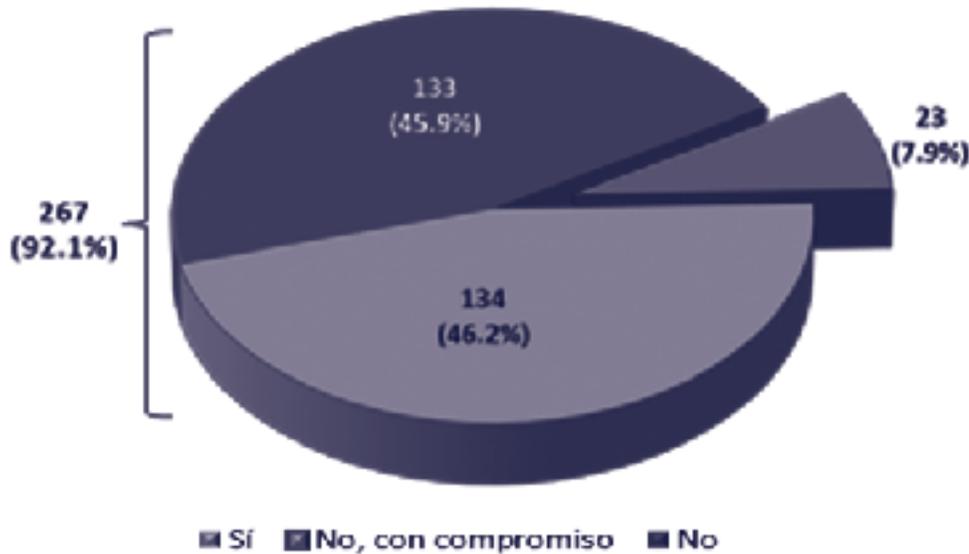
RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO A LAS DESCRIPCIONES, PERFILES Y EVALUACIONES DE PUESTOS / SELECCIÓN DE PERSONAL  
 PROMEDIO DE LAS 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
 (Número de instituciones y porcentajes)

Control	Cumplimiento		No		Total
	Si	Parcial	Con compromiso	Sin compromiso	
Catálogo de puestos Institucional que considere el perfil ético de los candidatos	22	0	135	133	290
Evaluaciones del perfil ético del personal candidato a promoción o a ocupar algún puesto directivo	23	0	134	133	290
<b>Promedio</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>134</b>	<b>133</b>	<b>290</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>7.9%</b>	<b>0.0%</b>	<b>46.2%</b>	<b>45.9%</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

El promedio de los resultados anteriores se presenta en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LAS DESCRIPCIONES, PERFILES Y EVALUACIONES DE PUESTOS / SELECCIÓN DE PERSONAL PROMEDIO DE LAS 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL (Número de instituciones y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

De las 290 instituciones, en promedio 267 (92.1%) no acreditaron haber incluido en su catálogo de puestos o documento similar, el perfil ético como parte de los requisitos para el ingreso, permanencia y promoción de su personal, ni las correspondientes evaluaciones. De éstas,

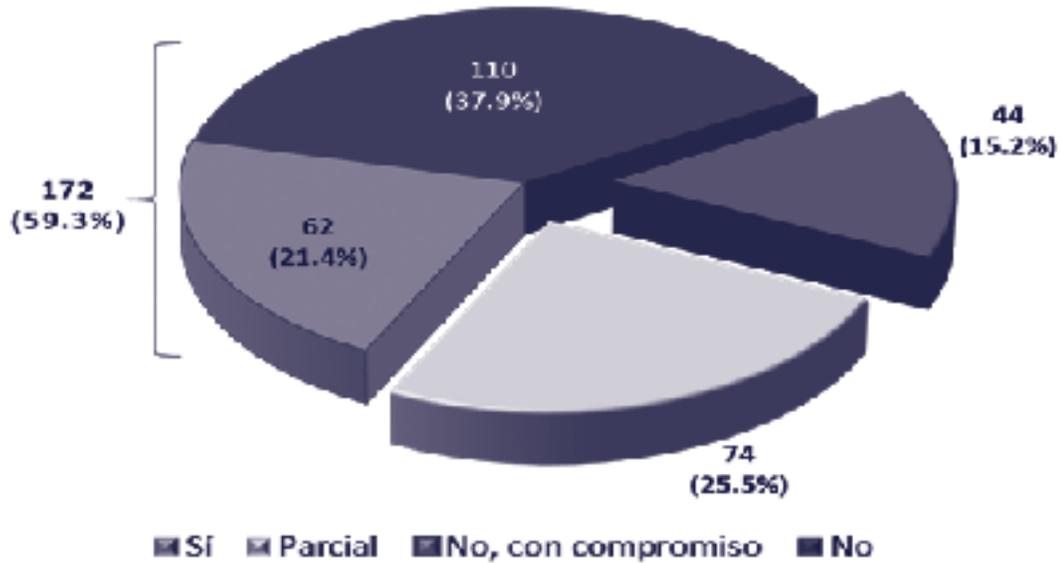
134 (46.2%) establecieron el compromiso para incluirlo. Las 23 restantes (7.9%) acreditaron la inclusión del perfil ético en los correspondientes catálogos de puestos, así como la realización de las evaluaciones respectivas.

## 7.5 Línea de denuncias

En general, las instituciones federales no proporcionaron evidencia que acredite la existencia de un mecanismo por el cual los servidores públicos o terceros interesados,

puedan realizar denuncias de posibles actos contrarios a la integridad.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA LÍNEA DE DENUNCIAS  
290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
(Número de instituciones y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

Como se muestra en la gráfica anterior de las 290 instituciones, 172 (59.3%) no acreditaron tener una línea de denuncias o mecanismo similar; de éstas, 62 (21.4%) establecieron una fecha compromiso para su implementación; 74 (25.5%) proporcionaron el documento formal por el que se estableció la línea de denuncias, pero no evidencias de su operación; o de su funcionamiento; el documento formal que regule su establecimiento y operación, por lo que se consideró una acreditación parcial, y 44 (15.2%) proporcionaron evidencias tanto de su implementación formal como de su operación.

Es importante señalar que, de acuerdo con el análisis de las evidencias, en algunas de las instituciones que tienen establecidos estos mecanismos no se ha registrado la presentación de denuncia alguna desde su implantación, por lo que se considera importante evaluar su eficiencia y eficacia, por personal distinto al responsable de su operación, de manera que se tenga certeza de su adecuado funcionamiento.

## 7.6 Administración de riesgos de corrupción

Las organizaciones de todo tipo se encuentran expuestas a riesgos de corrupción, lo cual no implica que efectivamente estén ocurriendo actos corruptos en su interior. Por el contrario, reconocer las posibles irregularidades que podrían generarse por la naturaleza de las actividades que una organización lleva a cabo, es un elemento fundamental para establecer controles adecuados que prevengan la materialización de dichas amenazas.

Por ello, una adecuada administración de riesgos de corrupción es la base para la formulación de estrategias preventivas que promuevan la integridad y eviten la ocurrencia y, en su caso la reincidencia de irregularidades.

No obstante que las instituciones federales muestran avances en la administración de riesgos en general

--como se evidencia en los resultados del Estudio núm. 1641 "Estudio sobre la Implementación de Estrategias para el Fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno en el Sector Público Federal", realizado con motivo de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014--, los resultados del presente estudio señalan que la mayoría de las 290 instituciones del SPF no están sensibilizadas sobre la importancia de identificar los riesgos de corrupción para poder prevenir su materialización, y en muchos casos consideran que detectar este tipo de riesgos implicaría una vulneración a su imagen institucional.

A continuación se muestran los resultados correspondientes a los controles básicos que son necesarios para llevar a cabo el proceso de administración de riesgos de corrupción, incluidos en el cuestionario.

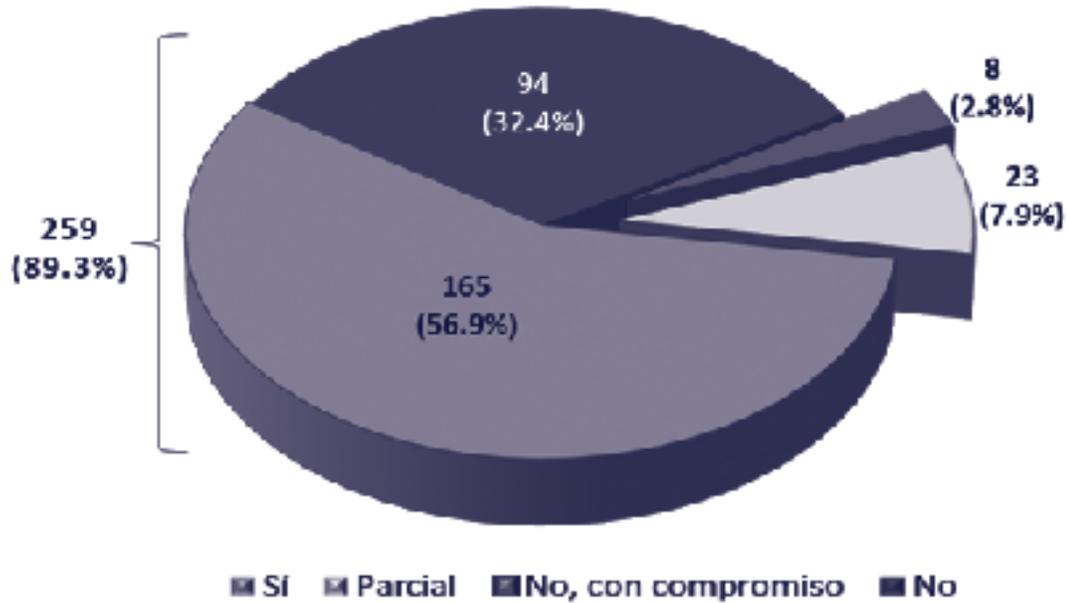
RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN  
 PROMEDIO DE LAS 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
 (Número de instituciones y porcentajes)

Control	Cumplimiento		No		Total
	Sí	Parcial	Con compromiso	Sin compromiso	
Inventario de riesgos de corrupción.	0	38	160	93	290
Catálogo de controles anticorrupción.	0	34	161	96	290
Evaluación de los controles implantados para atender los riesgos de corrupción identificados en la institución.	0	33	168	91	290
Evaluación final de los riesgos de corrupción, respecto de los controles.	1	34	168	91	290
Matriz de Administración de Riesgos Institucional y Mapa de Riesgos	0	31	161	93	290
Estrategias y acciones para la administración de los riesgos de corrupción identificados en la institución.	1	30	162	101	290
Seguimiento de las estrategias y acciones para administrar los riesgos de corrupción de la institución	6	16	173	95	290
			16%	9%	
			56.9%	33.1%	
<b>Promedio</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>259</b>	<b>290.0</b>	
<b>Porcentaje</b>	<b>2.8%</b>	<b>7.9%</b>	<b>89.3%</b>	<b>100.0%</b>	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

El promedio de los resultados anteriores se presenta en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN  
PROMEDIO DE LAS 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
(Número de instituciones y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

Las siete preguntas que consideran los controles básicos del proceso de administración de riesgos de corrupción tienen una secuencia lógica, cuyo punto de partida es la identificación de los riesgos de corrupción y su registro correspondiente en un inventario,<sup>10</sup> el establecimiento de controles internos para posibilitar su mitigación, establecidos en un catálogo; la evaluación de la eficiencia y eficacia de dichos controles; la evaluación de los riesgos una vez implementados los controles; la administración de los elementos anteriores por medio de una matriz y su representación gráfica en un mapa, en función de su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia, así como la formulación de estrategias para la administración de los riesgos detectados y su seguimiento en el tiempo.

Los resultados muestran que de las 290 instituciones federales, en promedio 259 (89.3%) no acreditaron tener algún elemento referente al proceso de administración de riesgos de corrupción; de éstas, 165 (56.9%) establecieron un compromiso para acreditar lo requerido; 23 (7.9%) proporcionaron información que acreditaba una parte de lo requerido, y 8 (2.8%) acreditaron tener evidencias

de la relación de todo el proceso de administración de riesgos de corrupción.

Es importante señalar que, como resultado de la revisión de las evidencias proporcionadas, así como de la interacción con las instituciones, se identificó que existe un desconocimiento generalizado en los entes públicos federales de lo que se puede considerar un riesgo de corrupción y de la importancia de administrar estos riesgos.

En este sentido, un número significativo de instituciones sólo tienen identificados sus riesgos estratégicos, relacionados con sus áreas sustantivas, y dentro de éstos no identifican ningún riesgo de corrupción.

Adicionalmente, al no identificar los riesgos presentes en los procesos adjetivos, se pierden de vista los riesgos de corrupción relativos a algunos de estos procesos, tales como obra pública, nómina y adquisiciones, que por su naturaleza son funciones sensibles a la corrupción.

En la revisión realizada por la ASF a los inventarios de riesgos enviados por las instituciones, el órgano de

10 Se entiende por inventario de riesgos el listado de todos aquellos a los que está expuesta una institución, tales como los financieros, de operación, de reputación, de corrupción, etc., en el cual, cada uno de los riesgos son trazables en el tiempo, es decir, registra los controles que se han implementado para su mitigación, así como el seguimiento que se les ha dado y, en su caso, si han sido mitigados por completo.

fiscalización superior identificó algunos de corrupción; sin embargo, los responsables de las instituciones analizadas, al no tener conciencia de éstos, no los clasificaron de esa manera, por lo que la identificación y administración de los mismos no se llevó a cabo.

actos de corrupción. A dichas instituciones se les comentó que la comisión de actos corruptos implica en sí misma una violación a las disposiciones legales, por lo que conceptualizar a la normativa vigente como el único control anticorrupción resulta insuficiente.

Otras instituciones señalaron no tener ningún riesgo de corrupción, y basaron ese señalamiento al argumentar que la normativa vigente en sus ámbitos de competencia es suficiente para prevenir cualquier materialización de

Lo anterior refuerza la necesidad de que exista en las instituciones del SPF mayor capacitación en cuanto a la naturaleza, importancia y alcance de los riesgos de corrupción, y de su adecuada administración.

## 7.7 Supervisión al proceso de administración de riesgos de corrupción

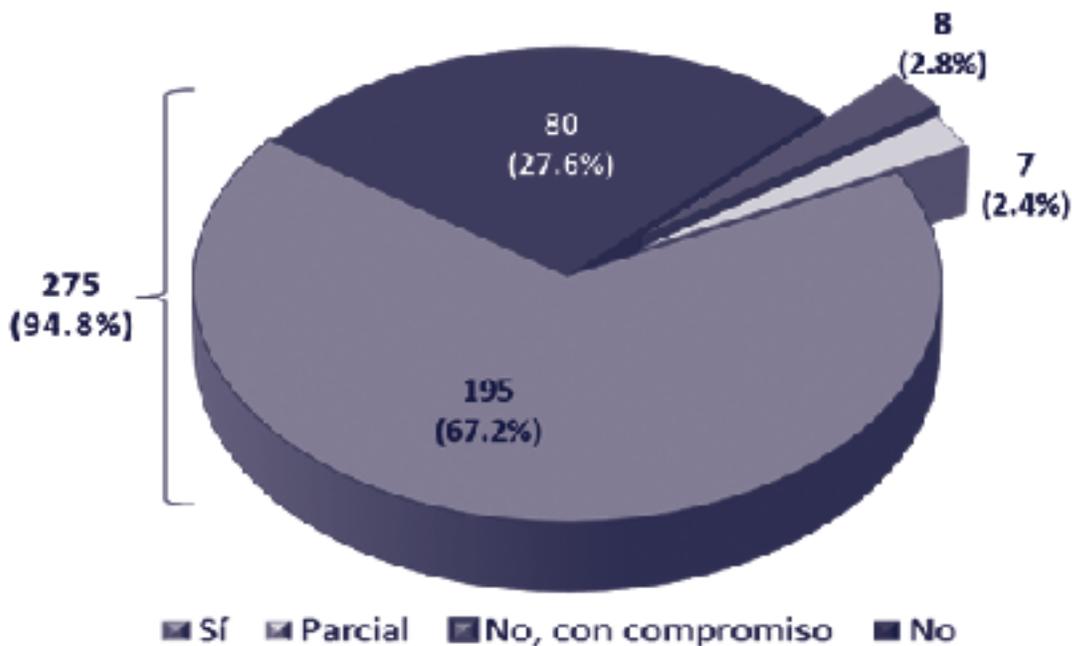
Como consecuencia de las debilidades existentes en el establecimiento de un proceso integral de administración de riesgos de corrupción, se identificó que, de manera consistente, en la mayoría de las instituciones federales tampoco se encuentran implementadas evaluaciones formales a dicho proceso.

ser realizadas por personal distinto al que participa en las áreas responsables de los procesos sustantivos y adjetivos, a fin de asegurar que el diseño y operación de los controles implementados para la mitigación de los riesgos de corrupción es apropiado, suficiente y responde efectivamente a las amenazas identificadas.

Las evaluaciones mencionadas, conforme a la normativa vigente y las mejores prácticas internacionales, deben

Al respecto, los resultados generales son los siguientes:

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA SUPERVISIÓN AL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN  
290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
(Número de instituciones y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

De las 290 instituciones del SPF, 275 (94.8%) no acreditaron haber realizado evaluaciones a su proceso de administración de riesgos de corrupción, de las cuales 195 (67.2%) se comprometieron a realizar las acciones necesarias para su implementación; 7 (2.4%) proporcionaron evidencias que permitieron constatar algunas acciones realizadas en la materia, lo que constituyó una atención parcial, y 8 (2.8%) proporcionaron evidencia de realizar evaluaciones integrales a su proceso de administración de riesgos de corrupción.

Con la revisión de las evidencias aportadas, así como durante las reuniones de trabajo sostenidas con las instituciones, se constató que no obstante que en algunas instituciones existían evaluaciones al proceso general de administración de riesgos, en éstas no se incluyeron la evaluación de los controles respecto de los riesgos de corrupción.

Asimismo se identificó que en un número significativo de instituciones, el Órgano Interno de Control (OIC) o equivalente, no realizó evaluaciones al proceso general de administración de riesgos y, consecuentemente, tampoco al proceso de administración de riesgos de corrupción.

Una labor fundamental de las unidades de auditoría interna, en concordancia con las normas profesionales y las mejores prácticas internacionales, es la evaluación periódica del proceso de administración de riesgos de una organización; la planeación de auditorías con base en los riesgos identificados en dicho sistema, y la consideración del fraude, abuso y corrupción en la formulación de sus programas de trabajo, por lo que se considera relevante que las áreas de auditoría interna de las instituciones federales adquieran mayor sensibilidad sobre estos temas para su operación.

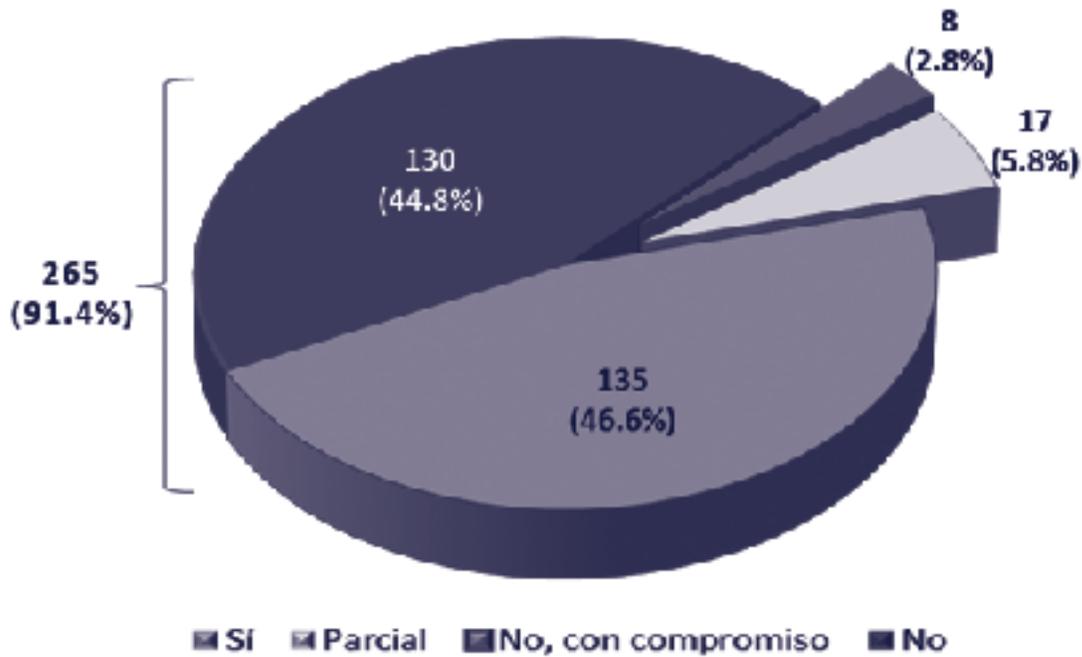
---

## 7.8 Controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción

Con el estudio se corroboró que de las 290 instituciones del SPF, 265 (91.4%) no acreditaron el establecimiento de controles específicos en áreas y procesos que, por la naturaleza de las actividades que llevan a cabo, resultan sensibles a actos de corrupción y presentan recurrencia de observaciones por parte de las instancias fiscalizadoras; de éstas, 135 (46.6%) establecieron el compromiso de realizar acciones para su atención; 17

(5.8%) proporcionaron evidencias como programas de trabajo formalizados que incluyen algunos controles específicos, sin embargo, al no tener la evidencia de su seguimiento se consideró parcialmente atendido, y 8 (2.8%) acreditaron haber implementado controles específicos en sus procesos sensibles a la corrupción y darles seguimiento para medir el alcance e impacto de los resultados, según se muestra en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LOS CONTROLES ESPECÍFICOS  
 PARA PROCESOS SUSCEPTIBLES A LA CORRUPCIÓN  
 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
 (Número de instituciones y porcentajes)



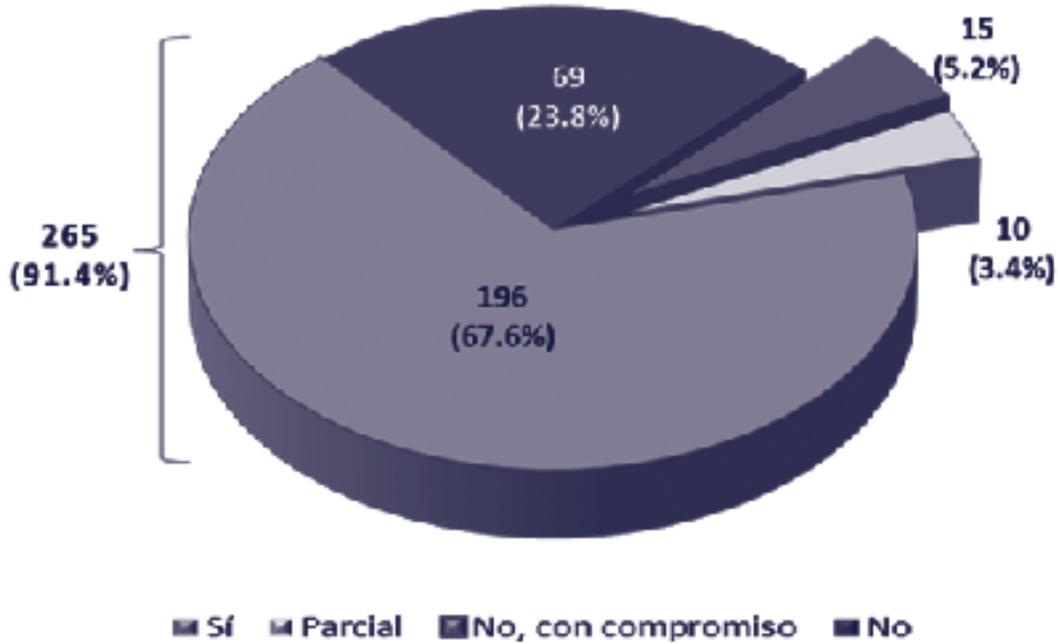
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

## 7.9 Talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción

En general, se identificó que las instituciones federales desconocen la importancia de realizar periódicamente talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción, y que no hay respaldo de los mandos superiores para su realización.

Al respecto, los resultados generales de las 290 instituciones fueron los siguientes.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LOS TALLERES DE AUTOEVALUACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN  
290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
(Número de instituciones y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

De las 290 instituciones, 265 (91.4%) no acreditaron haber realizado talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción; de éstas, 196 (67.6%) se comprometieron a realizar acciones para la implementación de estos talleres; 10 (3.4%), proporcionaron evidencia de la aprobación

de los talleres, pero no de su realización, por lo que se consideró una atención parcial, y 15 (5.2%), presentaron evidencias de la formalización e implementación de talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción.

## 7.10 Servidor público responsable o Unidad Anticorrupción

Acorde con las mejores prácticas internacionales en la materia, el establecimiento en las instituciones de una unidad anticorrupción que supervise la implantación, operación, resultados e impacto de los controles preventivos de la corrupción —o la designación de un servidor público responsable de estas funciones—, contribuye a promover la integridad en la gestión pública y a asegurar la suficiencia de los esfuerzos anticorrupción realizados por la institución.

designado para ejecutar estas actividades—, no deben tener entre sus responsabilidades principales la administración de recursos públicos, a fin de promover una adecuada segregación de funciones y evitar que el mismo servidor público que tiene como atribución principal administrar los recursos públicos de una institución, sea *juez y parte* al ejercer también funciones de vigilancia sobre la adecuada administración de dichos recursos.<sup>11</sup>

Lógicamente, enfatizan las mejores prácticas, los integrantes de dicha unidad —o el servidor público

Con la ejecución del estudio, se identificó que la normativa que regulaba en ese momento al Poder Ejecutivo Federal

11 Para conocer mayores detalles sobre los requisitos para el adecuado establecimiento de este control, y de los demás incluidos en el presente estudio, véase el Anexo II, en el cual se describen los controles básicos para prevenir la corrupción, con base en la normativa vigente y las mejores prácticas a nivel internacional.

en materia de integridad,<sup>12</sup> establecía que el Presidente del Comité de Ética de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debía ser el Oficial Mayor o su equivalente en la dependencia o entidad correspondiente, entre las funciones principales se encuentra la administración de recursos públicos.

Es importante mencionar que durante el desarrollo del estudio, dicha normativa en materia de integridad se actualizó,<sup>13</sup> no obstante lo cual, ésta no tuvo cambios respecto del señalamiento anterior, ya que continúa estableciendo al Oficial Mayor o equivalente institucional como Presidente del Comité de Ética.

Por otra parte, la normativa vigente en materia de control interno que regula al Poder Ejecutivo Federal, señala que el titular de la institución designará a un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior como Coordinador de Control Interno para la aplicación de dichas disposiciones, y señala que tal designación debe recaer preferentemente en el Oficial Mayor o equivalente.<sup>14</sup>

La mencionada normativa en materia de control interno se encuentra en proceso de actualización, la cual está disponible en la página de la SFP.<sup>15</sup> De la revisión hecha a la propuesta de actualización, se concluye que seguirá vigente la disposición que establece que la designación del Coordinador de Control Interno debe recaer preferentemente en el Oficial Mayor.

Como se observa, la normativa en materia de control interno e integridad que regula a la APF otorga a un solo servidor público, entre sus responsabilidades principales, la administración de recursos públicos, la supervisión de la adecuada administración de dichos recursos, y la revisión de la implementación y operación de los controles internos en la institución, por lo que sería importante la revisión y, en su caso, actualización de dichas disposiciones.

Con objeto de verificar la adecuada separación de las funciones señaladas, en el cuestionario aplicado a las instituciones del SPF se incluyó una pregunta respecto de la existencia de una unidad o servidor público responsable de los temas anticorrupción, que no tuviera injerencia en la administración de recursos públicos.

De manera más amplia, en este apartado se revisaron cuatro elementos de control para la prevención de la corrupción, referentes a:

- 1) La existencia de un servidor público responsable o unidad anticorrupción encargada de concebir el programa de integridad / anticorrupción y vigilar su cumplimiento, entre otras actividades, sin funciones relevantes en la gestión de recursos públicos;
- 2) El establecimiento de mecanismos para la elección de los miembros del comité de ética, y la observancia efectiva de éstos en la conformación de los comités;
- 3) La emisión de reportes por parte del comité de ética dirigidos al OIC o equivalente, relativos a las conductas de los servidores públicos que pudieron constituir responsabilidades administrativas, y
- 4) La difusión por parte del comité de ética de los valores contenidos en los códigos de ética y de conducta entre el personal de la institución, así como la construcción de indicadores para evaluar el apego del personal al código de conducta.

Los tres últimos controles preventivos antes señalados, se encontraban establecidos como obligaciones de los comités de ética, en la normativa que regulaba en materia de integridad en la APF, vigente a la fecha del estudio,<sup>16</sup> así como en su última actualización.<sup>17</sup>

12 Numeral tercero de los Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, publicado en el DOF del 6 de marzo de 2012.

13 ACUERDO SEXTO, numeral 4, del ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el DOF del 20 de agosto de 2015.

14 ARTÍCULO TERCERO, numeral 7, del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el DOF del 2 de mayo de 2014.

15 <http://www.gob.mx/sfp/documentos/acuerdo-por-el-que-se-emiten-las-disposiciones-y-el-manual-administrativo-de-aplicacion-general-en-materia-de-control-interno>, Consultada el 18 de diciembre de 2015.

16 Numeral cuarto y quinto, incisos d) y j), de los Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, publicado en el DOF del 6 de marzo de 2012.

17 ACUERDO SEXTO, numerales 5 y 6, incisos e) y n), del ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el DOF del 20 de agosto de 2015.

Los resultados de este apartado se muestran a continuación.

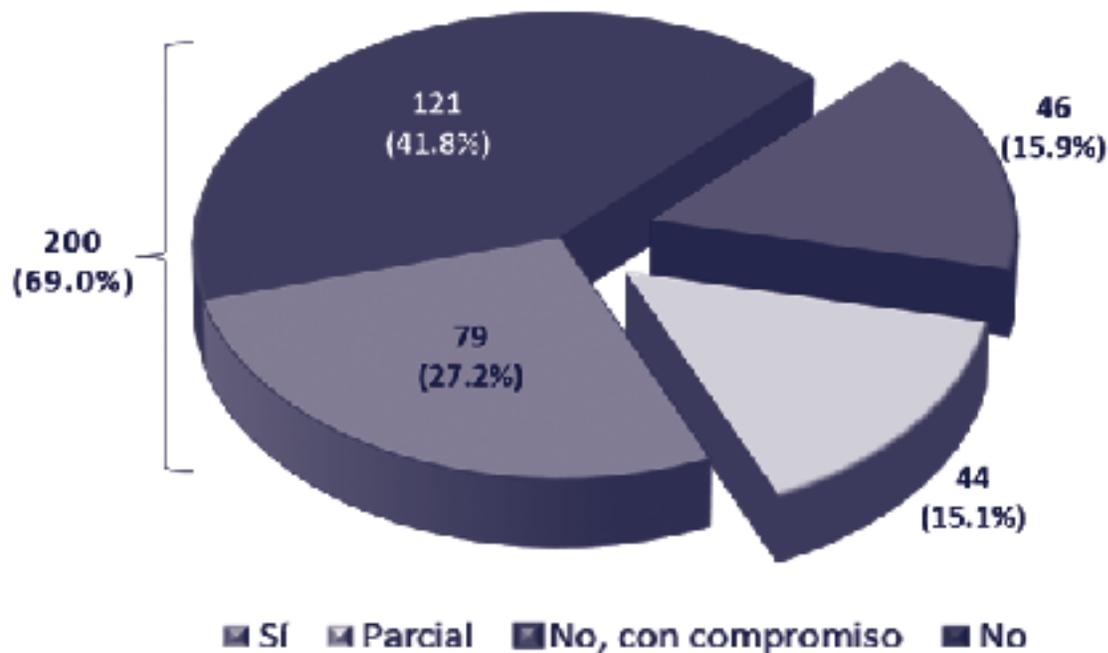
**RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE O UNIDAD ANTICORRUPCIÓN  
PROMEDIO DE LAS 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
(Número de instituciones y porcentajes)**

Control	Cumplimiento		No		Total
	Si	Parcial	Con compromiso	Sin compromiso	
Servidor público o Instancia, al Interior de la institución, encargada de promover en los ámbitos responsables o por sí misma actividades para fortalecer la integridad.	15	16	148	111	290
Confirmación del Comité de Ética por servidores públicos electos.	60	85	38	107	290
Comunicación de las conductas indebidas al Órgano Interno de Control.	76	0	09	121	290
Indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y evaluación de los resultados obtenidos.	32	73	41	144	290
			79	121	
			27.2%	41.8%	
<b>Promedio</b>	<b>46</b>	<b>44</b>	<b>200</b>		<b>290</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>15.5%</b>	<b>15.1%</b>	<b>69.0%</b>		<b>100.0%</b>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

El promedio de los resultados anteriores se presenta en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE O UNIDAD ANTICORRUPCIÓN  
 PROMEDIO DE LAS 290 INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL  
 (Número de instituciones y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

Con el estudio se corroboró que de las 290 instituciones, en promedio 200 (69.0%) no acreditaron:

- Tener un servidor público responsable o unidad anticorrupción, sin injerencia en la administración de recursos públicos;
- Tener mecanismos establecidos para la elección de los miembros del comité de ética;
- La comunicación por parte del comité de ética al OIC de las denuncias que pudieran constituir responsabilidades administrativas;
- Tener indicadores del cumplimiento del código de conducta institucional.

De éstas, 79 (27.2%) se comprometieron a realizar acciones para establecer algunos de los controles solicitados; 44 (15.1%) proporcionaron evidencias de acciones realizadas que acreditaron lo correspondiente de forma parcial, y 46 (15.9%) acreditaron completamente lo requerido en el apartado.

En contraste con la situación de la APF en materia de servidor público o unidad especializada en temas anticorrupción, cuyos integrantes no sean responsables

de la administración de recursos, se identificó que las otras instituciones federales de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como en los Órganos Constitucionales Autónomos, más del 50.0% tienen una instancia o servidor público designado con las características señaladas.

En relación con la instauración de los comités de ética, la mayoría de las instituciones del SPF no proporcionó evidencias de que se hubieran establecido los mecanismos para la elección de sus miembros y, en los casos en que dichos mecanismos estaban establecidos, no se acreditó que los mismos se hubieran aplicado.

Asimismo, en general no se proporcionaron evidencias que permitieran constatar que los comités de ética informan a sus OIC o instancias equivalentes, sobre las conductas de los servidores públicos que, con motivo de sus funciones, tuvieron conocimiento y que pudieron constituir responsabilidad administrativa.

De igual modo, las evidencias presentadas por un número significativo de instituciones no permitieron acreditar que los comités de ética o instancias equivalentes determinaran los indicadores de cumplimiento del código de conducta, ni que realizaran acciones para difundir entre el personal los valores contenidos en los códigos de ética y de conducta.

# 8. Resultados de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos

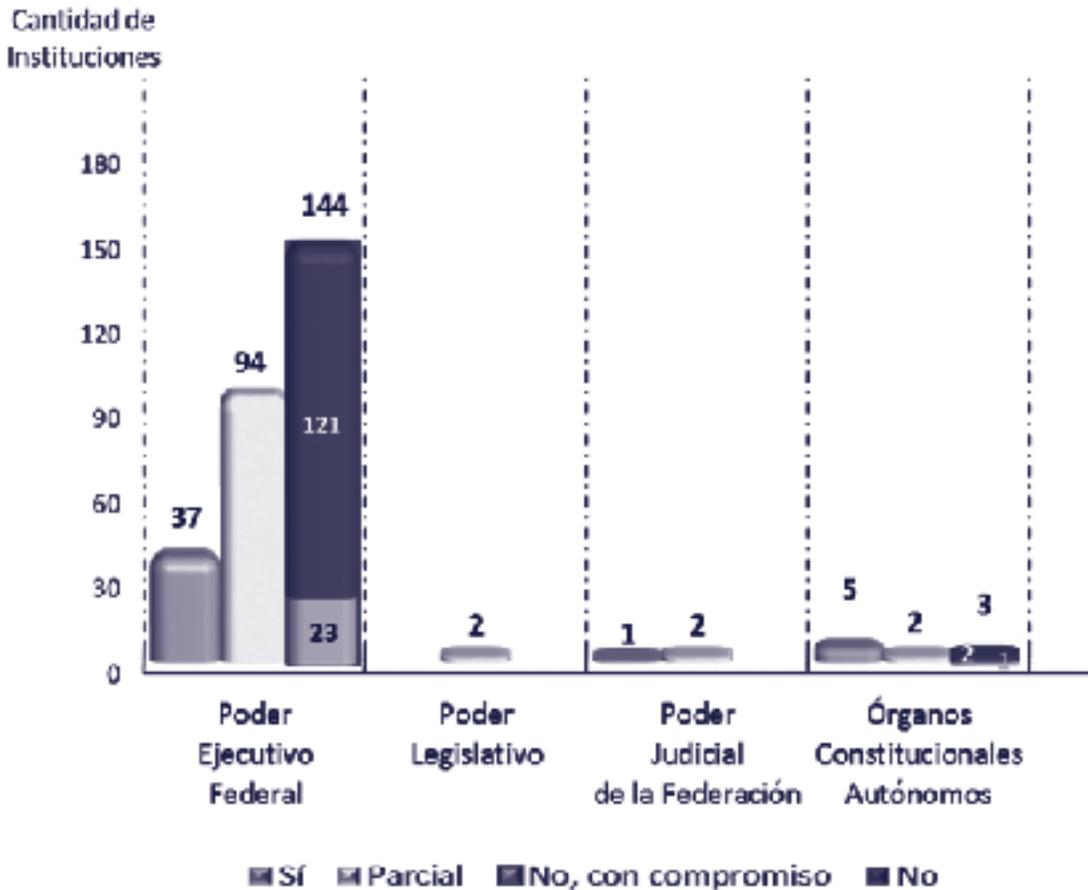
De acuerdo con la estructura del cuestionario, por medio del cual se desarrolló el presente estudio, a continuación se presentan los resultados agregados de cada uno de los Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos, por cada uno de los diez apartados en que se distribuyó el mismo.

Dichos resultados muestran el número de instituciones que acreditaron por completo haber realizado acciones

concretas (diagnóstico "A"); las que lo hicieron de forma parcial, acreditando una parte de lo requerido (diagnóstico "B"), y las que no acreditaron lo solicitado, ya que la información y documentación no estaba relacionada con lo requerido, no estaba formalizada; no contestaron, o contestaron negativamente y no comprometieron alguna fecha para su atención (diagnósticos "C" y "E") y las que sí la comprometieron (diagnóstico "D").

## 8.1 Tono o respaldo ético de los mandos superiores

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL TONO O RESPALDO ÉTICO DE LOS MANDOS SUPERIORES INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

## 8.1.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

Los resultados de este Poder consideran 275 instituciones de la APF, correspondientes al 94.8% del universo estudiado de 290 instituciones.

Al respecto, se identificó que, no obstante que la normativa en materia de control interno, que regula a las instituciones de la APF,<sup>18</sup> se ha actualizado en fechas recientes e incorpora lo correspondiente a la identificación de riesgos de corrupción, ésta sigue sin incluir una metodología específica que establezca y describa los pasos a seguir para el proceso de administración de riesgos, ya que las disposiciones aplicables señalan que las instituciones deberán establecer una metodología para la administración de riesgos, pero no describen cómo desarrollarla.

Por ello, continúa existiendo una marcada desigualdad en los sistemas de administración de riesgos, incluidos los de corrupción, en las instituciones de los diversos sectores de la APF. Por ejemplo, en las instituciones del sector financiero, que por su naturaleza requieren de una administración continua de sus riesgos de conformidad con las legislaciones internacionales que les son aplicables, se identificó una mayor sensibilidad en estos temas, mientras que en otras instituciones distintas a las financieras hay un marcado desconocimiento en la materia.

En este sentido, se percibe que respecto de las acciones que contribuyen a prevenir la corrupción, algunas instituciones se limitan a cumplir aquello que la normativa les mandata, como tener códigos de ética y conducta, e integrar comités de ética; sin embargo, en general no se identificaron campañas de difusión de valores ni de evaluaciones al cumplimiento de los códigos de ética y conducta, que permitan conocer si los servidores públicos conviven con los valores establecidos por la propia institución o si se conducen de acuerdo con lo que se espera de ellos.

El hecho de llevar a cabo estas evaluaciones, permitiría al titular conocer las áreas de oportunidad y tomar

decisiones respecto de la capacitación que se requiere en estos temas, a fin de tener servidores públicos mejor informados y sensibles a los temas de integridad y prevención de la corrupción.

En relación con el *tono o respaldo ético de los mandos superiores* de las 275 instituciones de la APF, 144 (52.4%) obtuvieron un diagnóstico negativo, debido a que no aportaron evidencias que acreditaran las acciones realizadas tendientes al fortalecimiento de un entorno y clima organizacional de respeto e integridad, aplicable a todos los servidores públicos de la institución, y que permitieran constatar el respaldo que existe, por parte de los mandos superiores, de los temas de integridad. De éstas, 23 (8.4%) establecieron el compromiso de realizar acciones concretas para fortalecer la difusión de temas en materia de integridad y prevención de la corrupción; 94 (34.2%) aportaron evidencias respecto de acciones individuales o aisladas las cuales, si bien cumplen con las disposiciones vigentes, tales como la formalización de códigos de ética y conducta, no permitieron constatar el involucramiento de los mandos superiores en los temas de integridad, por lo que se consideró una acreditación parcial, y 37 (13.5%) acreditaron la realización de acciones concretas para el fortalecimiento y el fomento de temas de ética e integridad, que permitieron acreditar el interés de los titulares y mandos superiores en el fortalecimiento de dichos temas.

En general no se identificaron campañas de difusión de valores ni evaluaciones que permitan conocer si los servidores públicos conviven con los valores y principios establecidos por la propia institución, además, se observó que en algunos sectores, las acciones en materia de ética e integridad definidas por las coordinadoras sectoriales, no les son comunicadas a sus órganos desconcentrados, por lo que éstos últimos las desconocen.

Es de resaltar que en las instituciones de los sectores financiero, energía, y fuerzas armadas, así como en las de seguridad pública, se identificó un mayor avance en la difusión y el fortalecimiento de una cultura de integridad.

---

18 Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2012, última reforma del 2 de mayo del 2014.

## 8.1.2. Resultados del Poder Legislativo

En el Poder Legislativo, conformado por las Cámaras de Diputados y Senadores,<sup>19</sup> se identificaron algunas acciones tendientes al fortalecimiento del control interno, como manuales en materia de control interno y evaluación de riesgos, en los que se describen los componentes de control interno y la importancia de la administración de riesgos en general, sin embargo, en éstos no se incluye lo referente a los de prevención de la corrupción y promoción de la integridad.

Lo anterior, denota que si bien existen esfuerzos por fortalecer el control interno en este Poder, es importante reforzar los conceptos a partir de identificar las áreas y procesos sensibles a la corrupción, de forma que éstos puedan ser evaluados y priorizados para su atención oportuna.

Respecto del tono o respaldo ético de los mandos superiores, las evidencias proporcionadas por ambas Cámaras para documentar las acciones implementadas, permitieron determinar una acreditación parcial del tema en ambos casos, ya que éstas correspondieron a acciones focalizadas, tales como la expedición de códigos de ética

y conducta para normar el comportamiento y principios con los que se deben conducir los servidores públicos.

No obstante lo anterior, no se proporcionaron evidencias que permitieran constatar su difusión a los servidores públicos de la institución, la evaluación de la comprensión de su contenido, la incidencia en el actuar de los servidores públicos, o si estos códigos forman parte de una estrategia, política o programa por el cual ambas Cámaras aseguren que al interior de las mismas existe un entorno y clima organizacional de respeto e integridad, aplicable a todos los servidores públicos, incluidos los mandos superiores.

Por lo anterior, es importante que desde los órganos de gobierno de ambas Cámaras se impulse la definición de una estrategia integral, que establezca de forma sistemática y ordenada los controles de integridad y anticorrupción que atiendan los riesgos identificados por las mismas y que permita fijar una postura clara de tolerancia cero a la corrupción.

---

## 8.1.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial de la Federación (PJF) está conformado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.<sup>20</sup>

Las instituciones que conforman el PJF han demostrado un marcado interés por atender los temas relativos al control interno y la administración de riesgos, lo cual se refleja en las acciones realizadas como resultado de las estrategias sugeridas por la ASF en estudios anteriores.<sup>21</sup>

Cabe señalar que dichas acciones fueron coordinadas por el Comité Interinstitucional de Coordinación y

Modernización Administrativa (CICMA), conformado por los oficiales mayores u homólogos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del PJF, cuyo objetivo es unificar criterios en materia de control interno y procesos administrativos, en la medida de lo posible y conforme al marco jurídico aplicable.

Asimismo, desde los estudios previos se ha manifestado el interés del PJF por la implementación de acciones para fortalecer el sistema de control interno, tales como el "Acuerdo General del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e

---

19 De conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

20 De conformidad con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

21 Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal (núm. 1172), Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público (núm. 1173) y Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público (núm. 1198).

Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación”, cuyo objetivo es establecer las políticas de observancia general para la consolidación del control interno de los órganos del PJJ, el cual aún se encuentra en proceso de aprobación y formalización.

Actualmente se realizan acciones para el análisis y revisión de un Plan General de Control Interno del Poder Judicial de la Federación para los años 2015-2018, aplicable a las instituciones que lo integran.

En relación con el tono o respaldo ético de los mandos superiores, en las instituciones del PJJ incluidas en el estudio, han sido notorias las acciones implementadas tendientes al fortalecimiento de un entorno y clima organizacional de respeto e integridad, aplicable a todos los servidores públicos que integran las instituciones.

Al respecto, una de las tres instituciones proporcionó evidencias para acreditar las acciones realizadas para fortalecer el entorno de integridad. Las dos restantes presentaron evidencias que les permitieron acreditar parcialmente lo solicitado.

Por ello, se considera importante articular de manera sistemática, en una estrategia, política o programa, las acciones específicas a realizar para propiciar un entorno de integridad y de prevención de la corrupción, dirigida a los servidores públicos de todos los niveles de responsabilidad de cada institución, así como difundir los instrumentos con que cuentan las instituciones en materia de integridad, e implementar con base en criterios técnicos la evaluación de su cumplimiento por parte del personal.

## 8.1.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos

Para los fines del estudio se consideraron a los Órganos Constitucionales Autónomos siguientes: el Banco de México (BANXICO); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); el Instituto Nacional Electoral (INE); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), y el Tribunal Superior Agrario (TSA).

En relación con éstos, es importante señalar que al tener la facultad de auto regularse, los avances en el fortalecimiento de su normativa en materia de control interno, administración de riesgos, incluidos los de corrupción, e integridad, pueden ser más ágiles, dependiendo de la importancia que los órganos de gobierno, titulares, u homólogos, así como mandos superiores le den a estos temas.

Como resultado de lo anterior, y derivado de las estrategias sugeridas por la ASF en estudios anteriores<sup>22</sup>, algunas de estas instituciones han desarrollado diversas metodologías en materia de control interno y administración de riesgos, en donde se incluyen los relacionados con la integridad

y valores éticos, así como la identificación de riesgos vinculados a posibles actos de corrupción.

Respecto del tono o respaldo ético de los mandos superiores a los temas de integridad y prevención de la corrupción, se identificó que de los 10 órganos, 5 (50.0%) han implementado acciones tendientes al fortalecimiento de un entorno y clima organizacional de respeto e integridad aplicable a todos los servidores públicos que los integran, por medio de documentos que fomentan los valores y principios institucionales (códigos de ética y de conducta), su difusión por medio de campañas, así como la instalación de comités de ética, y declaración de principios al ingresar a la institución; 2 (20.0%) proporcionaron evidencias que permitieron acreditar de manera parcial las acciones realizadas con el objetivo antes descrito, y 3 (30.0%) obtuvieron un diagnóstico negativo, debido a que no aportaron evidencias que acreditaran las acciones realizadas para la atención de lo solicitado; de éstos, 1 se comprometió a realizar las acciones necesarias para propiciar un entorno de integridad y prevención de la corrupción.

De acuerdo con los resultados antes descritos, la mayoría de los Órganos Constitucionales Autónomos acreditaron haber realizado acciones para promover un entorno de integridad; sin embargo, es importante que los mandos

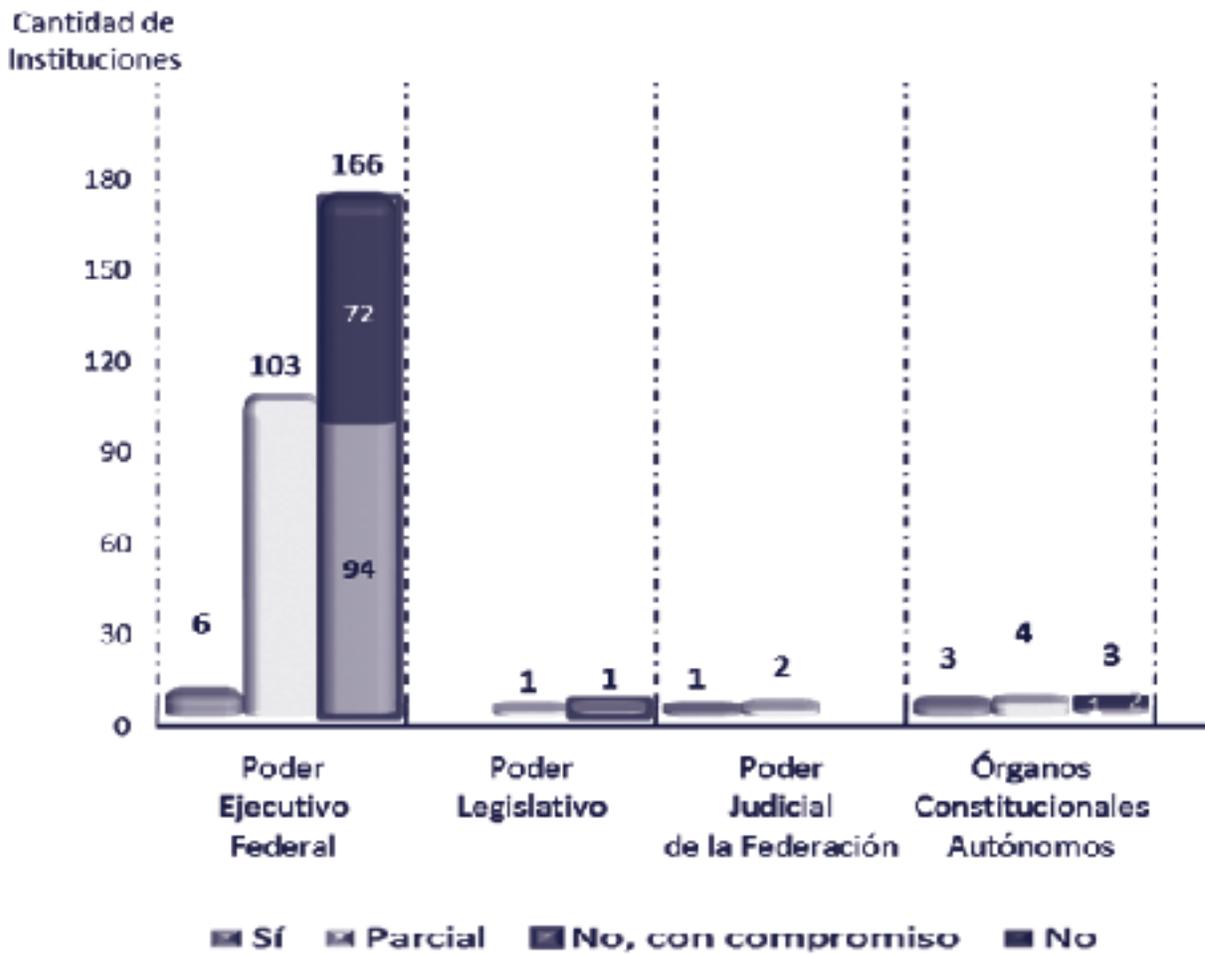
22 *Ibíd.*

superiores privilegien los controles preventivos mediante la capacitación y la difusión de temas de integridad, ya que el sistemas de controles preventivos de la corrupción

requieren de una actualización y mejora continuas para lograr resultados de alto impacto.

## 8.2 Establecimiento de un programa o política de integridad / anticorrupción

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA O POLÍTICA DE INTEGRIDAD / ANTICORRUPCIÓN INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

## 8.2.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

Con el análisis de las evidencias proporcionadas por las instituciones de la APF para la atención de este apartado, se determinó que, de las 275 instituciones, 166 (60.4%) no acreditaron tener un documento sistemático que definiera la estrategia a seguir, inserta en una política de integridad / anticorrupción, de las cuales 94 se comprometieron a realizar acciones para su atención; 103 (37.5%) acreditaron haber realizado acciones como la emisión de códigos de ética y conducta, o tener un mecanismo de denuncia de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional, las cuales, no obstante que son elementos de una política de este tipo, al no formar parte de una estrategia formalmente documentada, se presentan como acciones aisladas, por lo que obtuvieron una acreditación parcial, y 6 (2.2%) acreditaron la implementación de una política formal en materia anticorrupción.

Respecto del establecimiento de un programa o política de integridad / anticorrupción o documento similar, en general, se identificó un desconocimiento de este tipo de herramienta. Asimismo, en relación con las seis instituciones que acreditaron tenerlo, se observó que los

contenidos de estos documentos no son homogéneos, ya que al no estar establecidos en una normativa que los homologue, los contenidos son diversos, lo que repercute en su calidad y alcance.

Por otra parte, se identificaron casos en los que una política o programa que se emitió por una coordinadora de sector, y que era aplicable a sus instituciones sectorizadas, no tuvo la difusión adecuada, ya que con la revisión y análisis de las evidencias proporcionadas por estas últimas, se determinó su desconocimiento.

Es importante señalar que, respecto de las instituciones de la APF, las cuales son reguladas en temas de control interno por la SFP, en la última actualización de su Reglamento Interior,<sup>23</sup> se contempla la creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, la cual, entre otras atribuciones, tendrá la de formular los proyectos de políticas, lineamientos, estrategias y demás documentos de carácter general, para establecer acciones en materia de ética e integridad a fin de prevenir conductas contrarias a las disposiciones que rigen el ejercicio de la función pública.

## 8.2.2. Resultados del Poder Legislativo

Para la atención de este apartado, una de las dos Cámaras que conforman este Poder, aportó elementos que forman parte de un programa o política de integridad / anticorrupción, como la emisión de códigos de ética y conducta y la conformación de un comité de ética. Lo anterior, se consideró una acreditación parcial, ya que al no formar parte de una estrategia formalmente documentada, dichas acciones resultan aisladas, lo que

puede generar que sus efectos de prevención y disuasión de la corrupción resulten limitados.

La otra Cámara se comprometió a realizar acciones para la implementación de un programa de integridad / anticorrupción en el que se articulen diversas acciones de prevención, disuasión y detección de la corrupción, con base en los controles sugeridos por la ASF.

## 8.2.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

Como resultado del análisis de las evidencias proporcionadas por las tres instituciones que integran al PJJ, se constató que una de éstas implementó un programa de integridad / anticorrupción, enfocado a prevenir actos de corrupción en procesos que por su trascendencia, son relevantes para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Respecto de las otras dos instituciones, se constató la implementación de acciones para fomentar la integridad

institucional; sin embargo, estas acciones no forman parte de un documento sistemático en donde se concentren y articulen las acciones que permitan prevenir, disuadir y detectar la comisión de actos de corrupción, por lo que se consideró que atendieron parcialmente lo solicitado.

---

23 Publicado en el DOF del 20 de octubre de 2015.

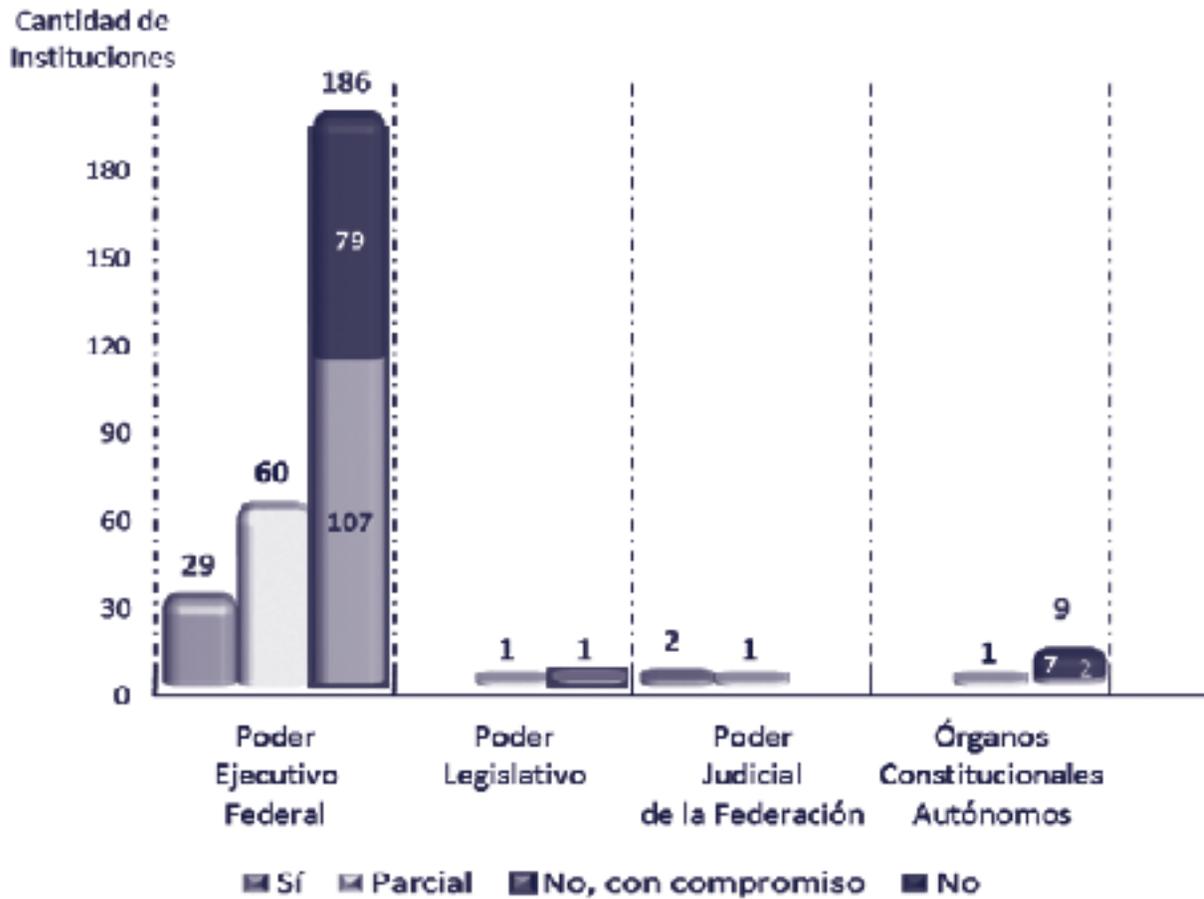
### 8.2.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos

Con el análisis de las evidencias proporcionadas por los 10 Órganos Constitucionales Autónomos para la atención de este apartado, se verificó que 4 (40.0%) realizaron acciones aisladas en relación con la promoción de la integridad y la prevención de la corrupción, ya que no se evidenció que éstas formaran parte de una estrategia articulada en un programa de integridad / anticorrupción;

3 (30.0 %) acreditaron tener un programa de integridad / anticorrupción o equivalente que define la estrategia para la prevención de la corrupción, y las restantes 3 (30.0%) no acreditaron lo solicitado, y de éstas, 2 se comprometieron a implementar un programa o política de este tipo, con base en los controles sugeridos por la ASF.

## 8.3 Capacitación en materia de integridad y corrupción

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA CAPACITACIÓN EN MATERIA DE INTEGRIDAD Y CORRUPCIÓN INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

### 8.3.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

Es necesario fortalecer la capacitación en materia de integridad y de los factores que inciden en la corrupción en las instituciones de la APF. Como resultado de las reuniones sostenidas con las instituciones en la elaboración de este estudio, se corroboró que en un número significativo de ellas existe un desconocimiento relevante de estos temas, así como la renuencia a identificar riesgos de corrupción, ya que se tiene la percepción de que su reconocimiento es sinónimo de su materialización.

En este contexto, se requiere de capacitación a todos los niveles que refuerce la idea de que la identificación de los riesgos de corrupción, con base en criterios técnicos y personal especializado, permite evaluarlos, priorizarlos y mitigarlos, de forma que se mantengan controlados.

De las 275 instituciones de la APF, 186 (67.6%) no acreditaron tener un programa anual de capacitación o documento equivalente en donde se incluyan cursos o talleres en materia anticorrupción, dirigidos a todos los servidores públicos, tanto en lo general como en

el ámbito de sus responsabilidades; de éstas, 107 establecieron el compromiso para su atención; 60 (21.8%) aportaron evidencias que acreditaron la capacitación de algunos servidores públicos en temas de ética, integridad y prevención de la corrupción, no obstante que en su programa anual de capacitación o documento equivalente, no se identificaron cursos o talleres en temas anticorrupción, por lo que se consideró una atención parcial, y 29 (10.5%) proporcionaron un programa formalizado, dirigido a todo su personal, que incluía temas en esta materia, así como la evidencia de su impartición tanto en lo general, como en el ámbito de responsabilidades de los servidores públicos.

Con el análisis de las evidencias, se identificó que la capacitación que se imparte en los organismos desconcentrados es definida por su coordinadora sectorial, por lo que éstos están sujetos a que ésta última considere los temas de integridad y prevención de la corrupción como prioritarios.

---

### 8.3.2. Resultados del Poder Legislativo

Una de las Cámaras señaló que sí cuenta con capacitación en temas anticorrupción. Sin embargo, no proporcionó evidencias que respaldaran la impartición de los cursos, ni los temarios, evaluaciones y demás documentación que permitiera confirmar su realización. Sí proporcionó evidencias que confirman la impartición de capacitación en esta materia para el siguiente ejercicio, por lo que se consideró una atención parcial.

La otra Cámara no acreditó la impartición de capacitación en estos temas, pero se comprometió a incluirlos en su programa de capacitación.

Al respecto, se considera que ambas Cámaras deben fortalecer la capacitación en esta materia, al incluir temas que fortalezcan la comprensión e identificación de los aspectos y factores que inciden en la corrupción, tanto en lo general, como en las funciones y responsabilidades de los servidores públicos.

---

### 8.3.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

Con el análisis de la información proporcionada, se verificó que de las tres instituciones del PJF, dos incorporaron en sus programas anuales de capacitación, cursos o talleres en temas anticorrupción, tanto en lo general como en el ámbito de competencia de sus servidores públicos, y proporcionaron evidencias de su impartición.

Al respecto, se verificó que dicha capacitación incluyó las expectativas de la institución en relación con la actuación de los servidores públicos, así como las responsabilidades

de éstos, de conformidad con el marco jurídico aplicable, por lo que en los dos casos se acreditó lo solicitado.

La institución restante no proporcionó evidencias de tener un programa anual de capacitación que incluyera temas en materia de prevención de la corrupción; sin embargo, proporcionó evidencias de la realización de cursos en materia de ética judicial, por lo que se consideró una acreditación parcial de lo solicitado.

### **8.3.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos**

Como resultado del análisis de la información y documentación aportadas para la atención de este apartado por los Órganos Constitucionales Autónomos, se constató que de los 10 órganos, 9 (90.0%) no demostraron la implementación de un programa anual de capacitación o equivalente, que incluyera cursos o talleres en materia de integridad y prevención de la corrupción, y de éstos, 2 comprometieron una fecha para su atención; asimismo, 1 (10.0%) acreditó de forma parcial lo solicitado ya que proporcionó evidencias de la realización de algunos cursos en materia de integridad,

sin embargo, éstos no formaron parte de un programa anual, ni estaban dirigidos a todo su personal.

La capacitación es uno de los controles preventivos de la corrupción más importante, ya que tiene un efecto disuasivo al informar y concientizar al personal sobre las señales que indican la posibilidad de la comisión de actos corruptos, y sobre las expectativas de la institución respecto de la actuación de sus servidores públicos, así como de las responsabilidades de éstos, de conformidad con el marco jurídico aplicable, entre otros elementos.

---

## **8.4 Descripciones, perfiles y evaluaciones de puestos / selección de personal**

Respecto de este apartado se revisaron dos controles: el primero corresponde a la inclusión del perfil ético en el catálogo de puestos institucionales, o documento equivalente, como parte de los requisitos del puesto. Y

el segundo corresponde a la evaluación de dicho perfil en los candidatos a ocupar cargos, por lo que para este apartado los resultados se presentan promediados, como se muestra a continuación.

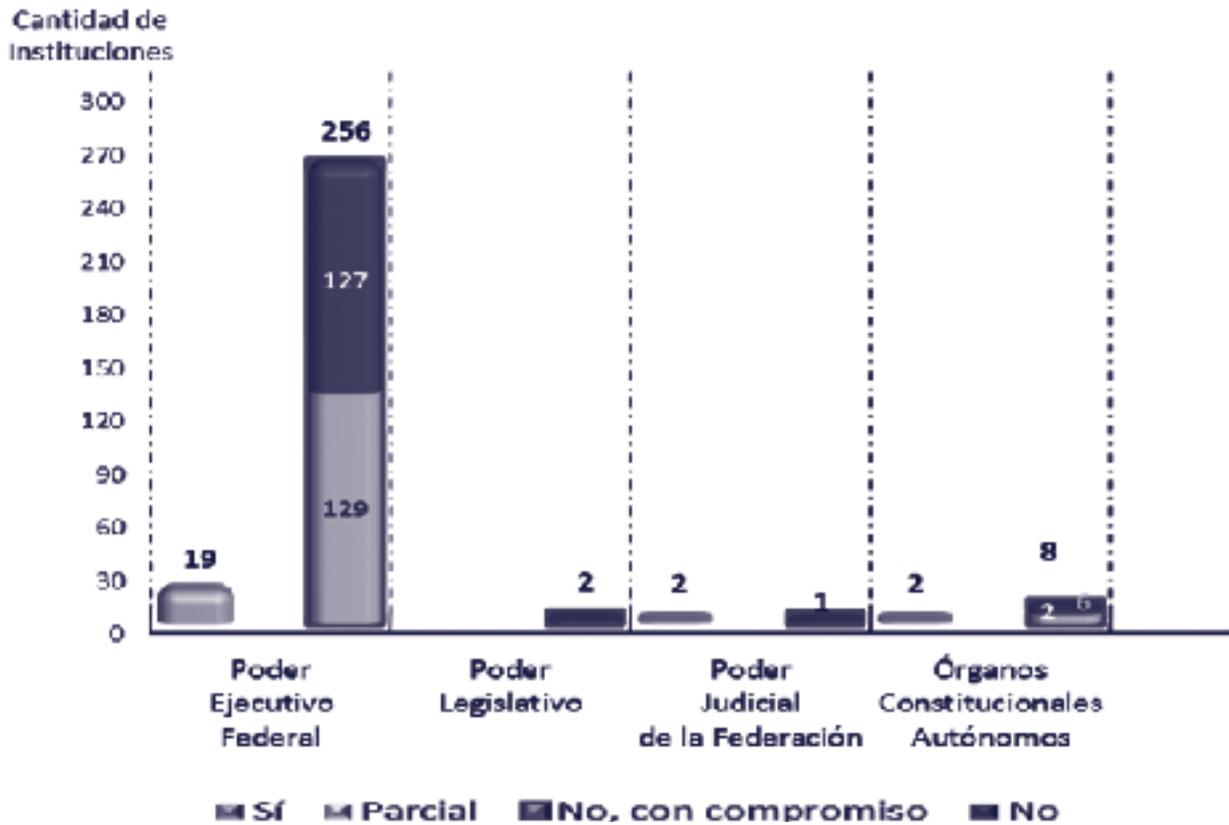
RESPUESTAS DEL DIAGNÓSTICO DE LOS CONTROLES CONSIDERADOS EN EL APARTADO  
DESCRIPCIONES, PERFILES Y EVALUACIONES DE PUESTOS / SELECCIÓN DE PERSONAL  
PROMEDIO DE INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS  
(Número de instituciones)

Control	Cumplimiento		No		Suma de Instituciones
	Sí	Parcial	Con compromiso	Sin compromiso	
<b>Poder Ejecutivo Federal (Promedio)</b>	19	0	179	177	375
Catálogo de puestos institucionales que considere el perfil ético de los candidatos	17		130	128	
Evaluaciones del perfil ético del personal candidato a promoción o a ocupar algún puesto directivo	20		120	127	
<b>Poder Legislativo (Promedio)</b>	0	0	0	2	2
Catálogo de puestos institucionales que considere el perfil ético de los candidatos				2	
Evaluaciones del perfil ético del personal candidato a promoción o a ocupar algún puesto directivo				2	
<b>Poder Judicial de la Federación (Promedio)</b>	2	0	0	1	3
Catálogo de puestos institucionales que considere el perfil ético de los candidatos	1			0	
Evaluaciones del perfil ético del personal candidato a promoción o a ocupar algún puesto directivo	1			2	
<b>Órganos Constitucionales Autónomos (Promedio)</b>	2	0	6	7	10
Catálogo de puestos institucionales que considere el perfil ético de los candidatos	2		5	3	
Evaluaciones del perfil ético del personal candidato a promoción o a ocupar algún puesto directivo	2		6	7	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio

De acuerdo con lo anterior, el promedio del número de instituciones que atendieron ambos controles se refleja en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LAS DESCRIPCIONES, PERFILES Y EVALUACIONES DE PUESTOS / SELECCIÓN DE PERSONAL  
 PROMEDIO DE LAS INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS  
 (Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

### 8.4.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

De las 275 instituciones de la APF, en promedio 256 (93.1%) no acreditaron incluir en sus catálogos de puestos, o documento equivalente, el perfil ético como parte de los requisitos para ocupar cargos, especialmente en puestos directivos con responsabilidad por riesgos de corrupción, ni realizar la correspondiente evaluación en la selección de personal de nuevo ingreso y en la promoción del personal. De éstas, 129 establecieron un compromiso para incluir en su catálogo de puestos, o equivalente, dicho control y realizar su evaluación; las 19 restantes (6.9%) acreditaron observar el perfil ético en sus respectivos catálogos de puestos y realizar su evaluación como parte de los requisitos para el ingreso y promoción de los servidores públicos en la institución.

Al respecto, es importante señalar que un comentario generalizado de las instituciones de la APF, fue que la normativa vigente en materia de recursos humanos<sup>23</sup> no considera el perfil ético como un elemento de la descripción y perfil del puesto.

Lo anterior, no obstante que la normativa que regula las materias de Recursos Humanos y el Servicio Profesional de Carrera no es limitativa respecto de los elementos que debe incluir el perfil del puesto. En este sentido, si bien la normativa aplicable establece los requisitos mínimos que deberán estar presentes en la descripción y los perfiles de puestos de cada institución, otorga al mismo tiempo la facultad al Oficial Mayor correspondiente de aprobar las

<sup>23</sup> Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera.

descripciones y los perfiles de los puestos en la institución, mediante la unidad administrativa o servidores públicos que determine.<sup>24</sup>

Es relevante destacar que la inclusión del perfil ético del candidato, y su evaluación al momento de su ingreso o promoción, permitiría prevenir incidentes de corrupción futuros, al fortalecer la actuación íntegra del personal

institucional y, al mismo tiempo, la detección temprana de personas que buscan beneficios ilegales en detrimento del mandato de la institución. De igual modo, establecer estos controles fortalecería el mensaje de respaldo de los mandos directivos a los temas de integridad, y contribuiría a fortalecer el mensaje de que en las instituciones existe una tolerancia cero a la corrupción.

---

## 8.4.2. Resultados del Poder Legislativo

Respecto a este apartado, las evidencias proporcionadas por ambas Cámaras no correspondieron a lo solicitado, ya que en ninguna de las dos se identificó un catálogo de puestos, o documento equivalente, en donde las descripciones, perfiles y evaluaciones de puestos consideren elementos relativos al perfil ético de los servidores públicos por ocupar un cargo, especialmente en puestos directivos con responsabilidad por riesgos de corrupción.

Por ende, no se identificó que en el proceso de selección y promoción de los servidores públicos se consideraran

evaluaciones al perfil ético, a fin de tener una seguridad razonable de que el personal contratado mantendrá una actuación íntegra.

Por lo anterior, se considera importante que ambas Cámaras implementen este tipo de controles, ya que éstos ayudan a prevenir incidentes de corrupción futuros y fortalecen la actuación íntegra del personal, al seleccionar y contratar a los candidatos que se alinean a los valores que privilegia la institución.

---

## 8.4.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

Derivado del análisis de la evidencia proporcionada, se verificó que en promedio dos instituciones del PJF incluidas en el estudio, consideran en su catálogo de puestos los principios éticos a observar, definidos por la institución, a fin de asegurar que los servidores públicos mantendrán una actuación íntegra.

Asimismo, una de las instituciones proporcionó evidencias que permitieron constatar la realización de las evaluaciones al perfil ético, conforme a lo señalado en su catálogo de puestos.

La importancia de realizar dichas evaluaciones radica en que contribuyen a obtener mayor seguridad en cuanto a la prevención de incidentes de corrupción futuros, al detectar oportunamente a las personas cuyos valores y principios no se alinean a los definidos por la institución. De esa manera, los controles señalados generan sinergias positivas al interrelacionarse con los otros controles preventivos de la corrupción incluidos en el estudio, que en conjunto permiten contar con un mayor aseguramiento sobre el entorno íntegro de la institución.

---

## 8.4.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos

Las evidencias proporcionadas por los Órganos Constitucionales Autónomos para la atención de éste apartado permitió constatar que de los 10 órganos, 8 (80.0%) no acreditaron tener un catálogo de puestos, o documento equivalente, en donde las descripciones, perfiles y evaluaciones de puestos consideren elementos

relativos al perfil ético de los servidores públicos por ocupar un cargo. De éstos, 6 establecieron el compromiso de implementar un catálogo de puestos en donde se considere el perfil ético, a fin de asegurar que mantendrán una actuación íntegra basada en los valores institucionales. Los restantes 2 (20.0%) acreditaron

---

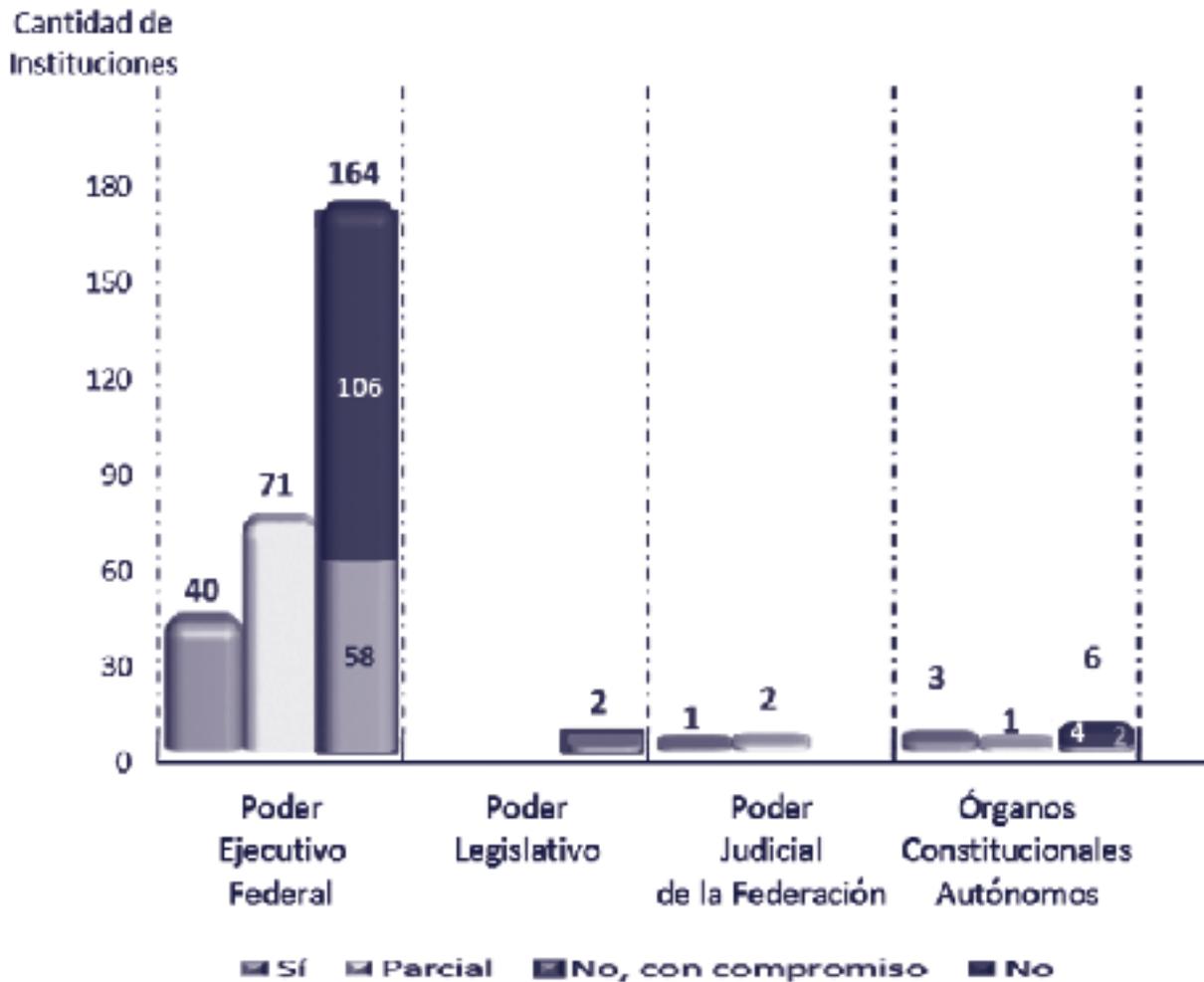
24 Artículo Tercero, numerales 20 y 25 del acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, publicado en el Diario oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, con reforma publicada el 23 de agosto de 2013.

la inclusión del perfil ético como un elemento de su catálogo de puestos, o documento equivalente, así como

la evaluación de éste en sus procesos de promoción y selección de personal de nuevo ingreso.

## 8.5 Línea de denuncias

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA LÍNEA DE DENUNCIAS  
INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS  
(Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

### 8.5.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

Conforme el análisis de las evidencias proporcionadas, se determinó que de las 275 instituciones de la APF, 164 (59.6%) no acreditaron tener una línea de denuncias o mecanismo similar para dar a conocer posibles acciones violatorias de la integridad. De éstas, 58 establecieron un compromiso para implementarla; 71 (25.8%) acreditaron parcialmente lo solicitado, ya que

proporcionaron evidencia del documento formal que establece la línea de denuncias en la institución, pero no de su funcionamiento; y 40 (14.5%) acreditaron su establecimiento formal y su funcionamiento.

Es de resaltar que en algunas instituciones que cuentan con estos mecanismos no se han registrado denuncias

desde su implementación, por lo que se considera importante evaluar su eficiencia y eficacia por personal distinto al que la administra, de manera que se mejore su operación y se convierta en un mecanismo eficaz para la prevención y detección de acciones contrarias a la integridad.

Con el estudio se corroboró que en la mayoría de las instituciones de la APF en las que sí existe una línea de denuncias, ésta es administrada por el comité de ética. Como se ha señalado con anterioridad, dicho comité es presidido por el Oficial Mayor o equivalente de la dependencia o entidad correspondiente, de conformidad con las disposiciones aplicables al Poder Ejecutivo Federal.

Ya que un número significativo de denuncias puede relacionarse con el uso inadecuado de recursos públicos,

resulta inconveniente que sea el Oficial Mayor -entre cuyas funciones principales se encuentra la administración de los recursos públicos de la institución- quien presida a la instancia encargada de recibir, investigar y darle seguimiento a las denuncias, por lo que se considera relevante que las autoridades competentes analicen y, en su caso, actualicen las disposiciones normativas señaladas.

Es importante considerar que, de acuerdo con estudios de organismos internacionales especializados, las instituciones que tienen mecanismos de denuncia de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional, tienen más oportunidad de identificar actos corruptos, así como de reducir las pérdidas monetarias derivadas de estos actos, además de ser consideradas los controles de detección y disuasión de actos corruptos más importantes de una organización.

---

## 8.5.2. Resultados del Poder Legislativo

Con la revisión de la documentación proporcionada por ambas Cámaras, se constató que no se tiene establecido un mecanismo que les permita captar denuncias de posibles actos de corrupción o las

relativas a desviaciones a los pronunciamientos éticos y de conducta establecidos por éstas; sin embargo, ambas se comprometieron a implementar una línea de denuncias o mecanismo similar.

---

## 8.5.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

Con la documentación proporcionada por las tres instituciones del PJJ incluidas en el estudio, se constató que una de ellas estableció una línea de denuncias, por medio de la cual recibe las quejas y denuncias relativas a desviaciones de los pronunciamientos éticos y de conducta institucionales. Respecto de las dos instituciones restantes, se identificó la existencia de la línea de denuncias, pero no se aportaron evidencias de su funcionamiento, por lo que se consideró una atención parcial.

Al respecto, es necesario considerar que la implementación de una línea de denuncias es importante, pero también es relevante dar seguimiento a su operación, de manera que se tenga certeza de su adecuado funcionamiento, a fin de que cumpla con el objetivo de captar información, manteniendo la confidencialidad de ésta y asegurando el anonimato del denunciante, con el propósito de identificar posibles transgresiones a la ética e integridad para su adecuada mitigación.

---

## 8.5.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos

Con la revisión y análisis de la evidencias proporcionadas por los 10 Órganos Constitucionales Autónomos, se verificó que 6 (60.0%) no acreditaron tener una línea de denuncias o mecanismo que les permita captar denuncias de posibles actos de corrupción o las relativas a desviaciones a sus pronunciamientos éticos y de conducta. De éstas,

2 se comprometieron a instaurarla; 1 (10.0%) acreditó el establecimiento formal de línea de denuncias, pero no se pudo constatar su funcionamiento, por lo que se tuvo como una atención parcial, y 3 (30.0%) acreditaron su implementación formal y su funcionamiento.

## 8.6 Administración de riesgos de corrupción

Respecto de este apartado se revisaron siete controles básicos para el proceso de administración de riesgos de corrupción, correspondientes a su identificación (inventario de riesgos de corrupción); los controles implementados para su mitigación; la evaluación de la eficiencia y eficacia de los controles implementados; la evaluación de los riesgos una vez implementados los controles; su administración por medio de una matriz y

representación gráfica en un mapa, en función de su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia; las estrategias implementadas para la administración de los riesgos, y su seguimiento a lo largo del tiempo.

Los resultados obtenidos se presentan promediados en la tabla siguiente.

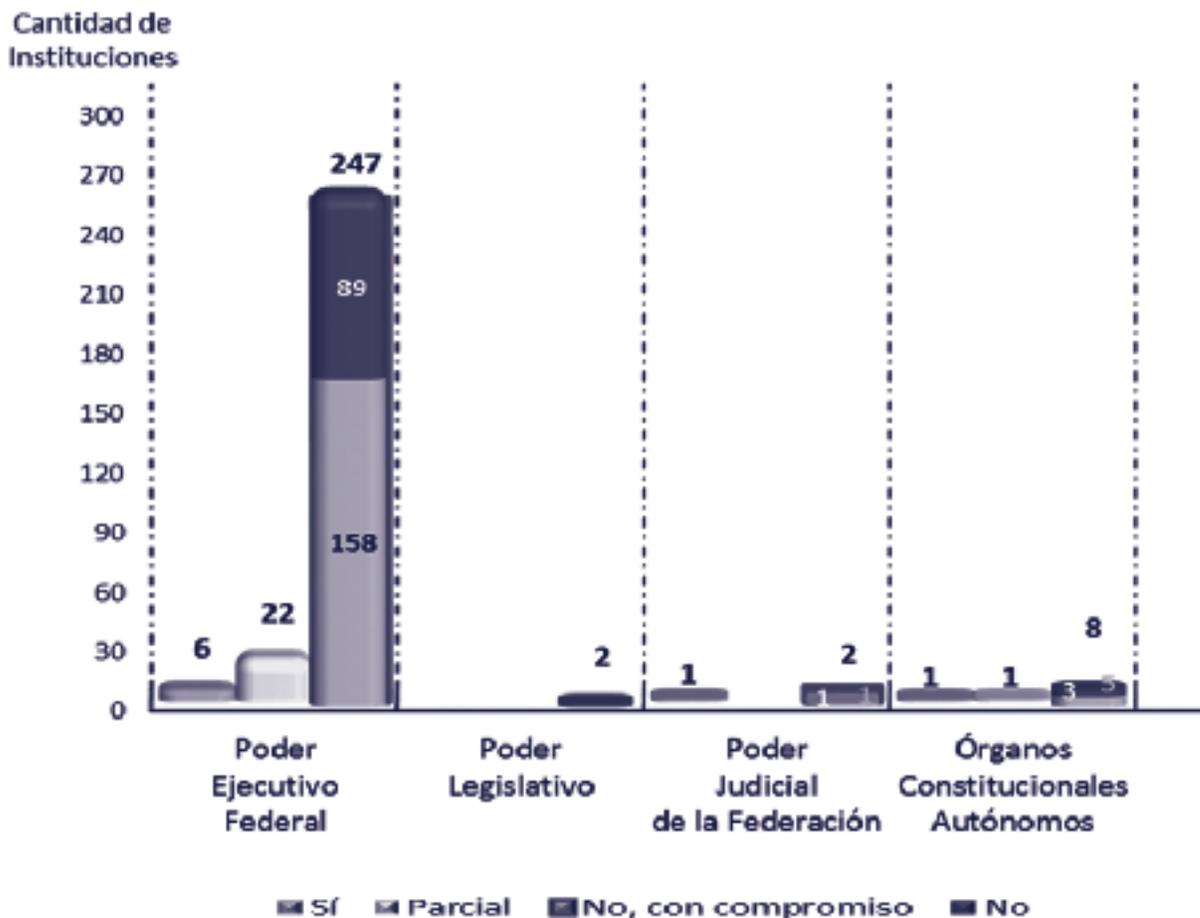
RESPUESTAS DEL DIAGNÓSTICO DE LOS CONTROLES CONSIDERADOS EN EL APARTADO ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN  
 PROMEDIO DE INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS  
 (Número de instituciones)

Control	Poder Judicial	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo		Órganos Constitucionales Autónomos
			Cent. competencias	Cent. responsabilidad	
<b>Poder Ejecutivo Federal (Promedio)</b>	16	22	154	139	225
Existencia de riesgos de corrupción	11	77	154	117	
Existencia de controles anticorrupción	16	24	156	140	
Implementación de los controles implantados para abordar los riesgos de corrupción identificados en la institución	16	21	161	135	
Existencia de los instrumentos de gestión requeridos para enfrentar los riesgos	17	71	167	116	
Matriz de Administración de Riesgos Institucionales y Mapa de Riesgos	16	26	156	137	
Estrategias y acciones para la administración de los riesgos de corrupción identificados en la institución	18	12	151	148	
Se garantiza de manera prioritaria y adecuada la atención de los riesgos de corrupción identificados	16	13	161	141	
<b>Poder Judicial (Promedio)</b>	11	0	0	7	3
Existencia de riesgos de corrupción			0	2	
Existencia de controles anticorrupción			0	7	
Implementación de los controles implantados para abordar los riesgos de corrupción identificados en la institución			1	1	
Existencia de los instrumentos de gestión requeridos para enfrentar los riesgos			1	1	
Matriz de Administración de Riesgos Institucionales y Mapa de Riesgos			0	2	
Estrategias y acciones para la administración de los riesgos de corrupción identificados en la institución			0	2	
Se garantiza de manera prioritaria y adecuada la atención de los riesgos de corrupción identificados en la institución			1	1	
<b>Poder Legislativo (Promedio)</b>	3	0	1	1	5
Existencia de riesgos de corrupción	2		0	1	
Existencia de controles anticorrupción	4		0	1	
Implementación de los controles implantados para abordar los riesgos de corrupción identificados en la institución	4		0	1	
Existencia de los instrumentos de gestión requeridos para enfrentar los riesgos	11		1	7	
Matriz de Administración de Riesgos Institucionales y Mapa de Riesgos	4		1	11	
Estrategias y acciones para la administración de los riesgos de corrupción identificados en la institución	11		1	1	
Se garantiza de manera prioritaria y adecuada la atención de los riesgos de corrupción identificados	11		1	1	
<b>Órganos Constitucionales Autónomos (Promedio)</b>	3	1	5	3	10
Existencia de riesgos de corrupción	3	1	5	1	
Existencia de controles anticorrupción	3	1	5	3	
Implementación de los controles implantados para abordar los riesgos de corrupción identificados en la institución	3	1	4	4	
Existencia de los instrumentos de gestión requeridos para enfrentar los riesgos	3	1	6	4	
Matriz de Administración de Riesgos Institucionales y Mapa de Riesgos	3	1	4	4	
Estrategias y acciones para la administración de los riesgos de corrupción identificados en la institución	3	1	6	2	
Se garantiza de manera prioritaria y adecuada la atención de los riesgos de corrupción identificados en la institución	3	1	6	2	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

De acuerdo con lo anterior, el promedio del número de instituciones que atendieron los siete controles se refleja en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN  
 PROMEDIO DE INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS  
 (Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

### 8.6.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

Con el estudio se corroboró que de las 275 instituciones de la APF, en promedio 247 (89.8%) no acreditaron los controles solicitados; de éstas, 158 establecieron un compromiso para su atención y fortalecimiento; 22 (8.0%) proporcionaron evidencias que acreditaron parcialmente lo solicitado, y 6 (2.2%) acreditaron los controles solicitados para la administración de sus riesgos de corrupción.

De acuerdo con lo anterior, se verificó que si bien las disposiciones vigentes en materia de control interno aplicables a la APF<sup>26</sup> señalan como obligación de los titulares de las instituciones la identificación de los riesgos de corrupción que impacten el logro de metas y objetivos institucionales, así como el establecimiento de acciones para reducir los riesgos de corrupción, abusos y fraudes

26 Artículo tercero, numerales 14, fracción I. NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO, Norma SEGUNDA. Administración de Riesgos; y 38, fracción III. EVALUACIÓN DE RIESGOS, inciso a), del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el DOF el 12 de julio de 2012, última reforma del 2 de mayo del 2014.

potenciales, inherentes a las operaciones que pueden afectar a la institución, en general no se han identificado ni administrado dichos riesgos en las instituciones.

Cabe señalar que, respecto de las instituciones del sector financiero, no obstante que muestran los mayores avances en esta materia, la identificación de sus riesgos se realiza conforme al Marco Regulatorio Internacional para Bancos (BASILEA III),<sup>27</sup> el cual dispone la identificación de los riesgos de fraude interno y externo, pero en la mayoría de estas instituciones sólo se identifican riesgos para el proceso operativo y no para todos los que pueden ser susceptibles de actos de corrupción.

Por otra parte, se constató que algunas de las instituciones, que tienen encomendadas funciones clave en el desarrollo del país en diversos rubros, --por ejemplo, la construcción de grandes obras de infraestructura, la protección de los recursos naturales o la procuración de justicia, entre muchas otras--, no tienen identificados

sus riesgos de corrupción, o éstos se reducen a uno o dos, lo que resulta limitado ante la naturaleza de sus funciones. Por ello, se considera importante para todas las instituciones mapear sus procesos e identificar los riesgos de corrupción inherentes a dichos procesos, de forma que se identifiquen y mantengan controlados.

En este sentido, es importante señalar que el inventario de riesgos de las instituciones debe contener el total de riesgos identificados por las distintas áreas de la institución y sus unidades de riesgos especializadas, e incluir los relacionados con posibles actos de corrupción, de manera que una vez identificados se puedan enfrentar y administrar en función de su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia.

De igual modo, en apego a la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la administración de dichos riesgos debe ser informada periódicamente en cuanto a sus responsables, alcance y resultados.

## 8.6.2. Resultados del Poder Legislativo

Con la información proporcionada, se verificó que a pesar de los avances en materia de control interno evidenciados en ambas Cámaras, y no obstante que una de ellas tiene un manual en materia de evaluación de riesgos, ninguna de las dos proporcionó evidencia de la identificación de riesgos de corrupción que puedan afectar la consecución de los objetivos y metas institucionales, ni de los elementos adicionales contemplados en este apartado correspondientes al catálogo de controles anticorrupción; la evaluación de dichos controles; la evaluación final de los riesgos de corrupción, una vez implementados los controles; la herramienta para analizar y priorizar los riesgos; el documento en el que se definan las estrategias y acciones para la administración de riesgos de corrupción de la institución, y su seguimiento.

Respecto del manual en materia de evaluación de riesgos, desarrollado e implementado por una de las Cámaras, es de resaltar que éste no incluye la clasificación de los riesgos de corrupción, por lo que se sugiere su inclusión.

Por lo anterior, es importante que ambas Cámaras establezcan, en su caso, una metodología para la administración de sus riesgos, incluidos los de corrupción, que incluya la identificación, evaluación, priorización, administración y seguimiento de los riesgos de corrupción, tanto de las áreas sustantivas como de las de apoyo al cumplimiento de los objetivos institucionales.

## 8.6.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

Con la información proporcionada por las tres instituciones del PJF incluidas en el estudio, se verificó que en promedio dos no acreditaron la implementación de un inventario de riesgos de corrupción, los controles implementados para su mitigación, la evaluación de la eficiencia y eficacia de los controles implementados, la evaluación de los riesgos una vez implementados los controles, su

administración por medio de una matriz y un mapa en donde se grafiquen los riesgos en función de su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia, las estrategias implementadas para la administración de los riesgos, ni su seguimiento, y de éstas una comprometió una fecha para la atención de lo solicitado.

27 Comité de Supervisión Bancaria. *Basilea III: Marco regulatorio global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*. Banco de Pagos Internacionales. Diciembre de 2010.

La institución restante acreditó el proceso de administración de riesgos de corrupción correspondiente a los siete controles incluidos en el presente apartado.

corrupción al interior de cada institución, e implementar controles internos efectivos para prevenirlos, disuadirlos y, en su caso, detectarlos.

Al respecto, se considera importante fortalecer el proceso de administración de riesgos, a fin de identificar los de

---

#### **8.6.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos**

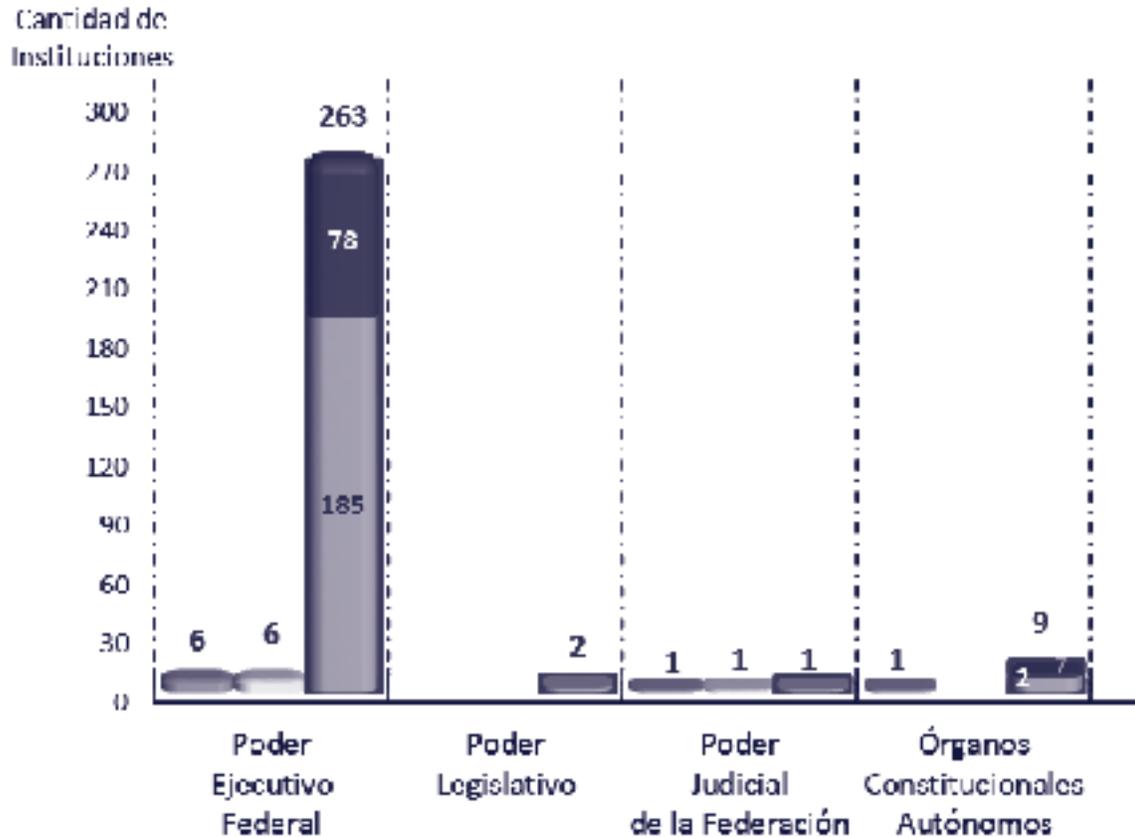
De los 10 Órganos Constitucionales Autónomos, 8 (80.0%) no acreditaron la implementación de un inventario de riesgos de corrupción, el establecimiento de controles para su mitigación, la evaluación de la eficiencia y eficacia de los controles implementados, la evaluación de los riesgos una vez implementados los controles, su administración por medio de una matriz y un mapa en donde se grafiquen los riesgos en función de su grado

de impacto y probabilidad de ocurrencia, las estrategias implementadas para la administración de los riesgos, ni su seguimiento.

Asimismo, 1 (10.0%) acreditó parcialmente lo solicitado, y 1 (10.0%) acreditó la implementación de un proceso maduro de administración de riesgos de corrupción.

## 8.7 Supervisión al proceso de administración de riesgos de corrupción

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA SUPERVISIÓN AL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN  
 INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS  
 (Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

### 8.7.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

La información proporcionada por las instituciones de la APF para la atención de la supervisión al proceso de administración de riesgos de corrupción, permitió constatar que de las 275 instituciones, 263 (95.6%) no acreditaron haber evaluado el proceso de administración de riesgos, que incluyera los de corrupción. De éstas, 185 se comprometieron a realizar dichas evaluaciones; 6 (2.2%) proporcionaron evidencia de las evaluaciones a su proceso de administración de riesgos, incluidos los de corrupción, y 6 (2.2%) proporcionaron evidencias que permitieron constatar algunas de las acciones realizadas, que, si bien no constituyeron una evaluación a dicho proceso, abonaron a la supervisión, por lo que la atención se consideró como parcial.

Al respecto, diversas instituciones proporcionaron el Informe del Resultado de la Evaluación del OIC al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional, como evidencia de la evaluación a su proceso de administración de riesgos, incluidos los de corrupción; sin embargo, como su nombre lo indica, este documento evalúa un informe en el cual se consignan los resultados de la aplicación de una encuesta de percepción, mediante la cual se evalúa el control interno institucional, por lo que no corresponde a lo solicitado.

Asimismo, durante el desarrollo del estudio se pudo constatar que la participación del OIC en la supervisión del proceso de administración de riesgos no es

consistente en las instituciones de la APF, ya que mientras algunas señalaron la poca o nula participación de esta instancia de control en la evaluación del proceso de administración de riesgos, otras manifestaron que éste participa activamente.

Por lo anterior, se considera importante homologar los programas de trabajo de los OIC y establecer como una

de sus funciones principales, al amparo de la Reforma Constitucional que crea al SNA,<sup>28</sup> la evaluación continua al proceso de administración de riesgos, incluidos los de corrupción, a fin de fortalecer la gobernanza en las instituciones de la APF y contribuir a la prevención de la corrupción mediante un trabajo técnico y especializado.

---

## 8.7.2. Resultados del Poder Legislativo

Las instituciones del Poder Legislativo no proporcionaron evidencias de realizar evaluaciones al proceso de administración de riesgos de corrupción por personal especializado, distinto a los responsables de los procesos en donde se han identificado riesgos.

Cabe señalar que, el manual en materia de evaluación de riesgos, desarrollado por una de las Cámaras, no contempla la supervisión del proceso de administración

de riesgos de corrupción, por lo que se sugiere su inclusión y actualización.

Al respecto, ambas Cámaras se comprometieron a implementar dichas supervisiones, a fin de asegurar que el diseño y operación de su sistema es apropiado, suficiente y responde efectivamente a las amenazas de corrupción identificadas.

---

## 8.7.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

La información proporcionada por las tres instituciones del PJF incluidas en el estudio, permitió constatar que una realizó la supervisión de su proceso de administración de riesgos, incluidos los de corrupción; otra proporcionó su plan de trabajo con las estrategias para realizar la supervisión a dicho proceso, por lo que se consideró una atención parcial, y la otra señaló una fecha compromiso para formalizar y realizar dicha evaluación.

Al respecto, es importante considerar que la supervisión al proceso de administración de riesgos, incluidos los de

corrupción, debe llevarse a cabo no solo por el personal responsable de los procesos sustantivos o adjetivos bajo revisión (autoevaluaciones), sino también por personal especializado y distinto al de las áreas responsables de los procesos en donde se identificaron dichos riesgos, a fin de asegurar que el diseño y operación de los controles respectivos son apropiados, suficientes y responden efectivamente a las amenazas identificadas.

---

## 8.7.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos

Con la información proporcionada por los 10 Órganos Constitucionales Autónomos para acreditar la supervisión a su proceso de administración de riesgos institucional, se identificó que nueve (90.0%) no han

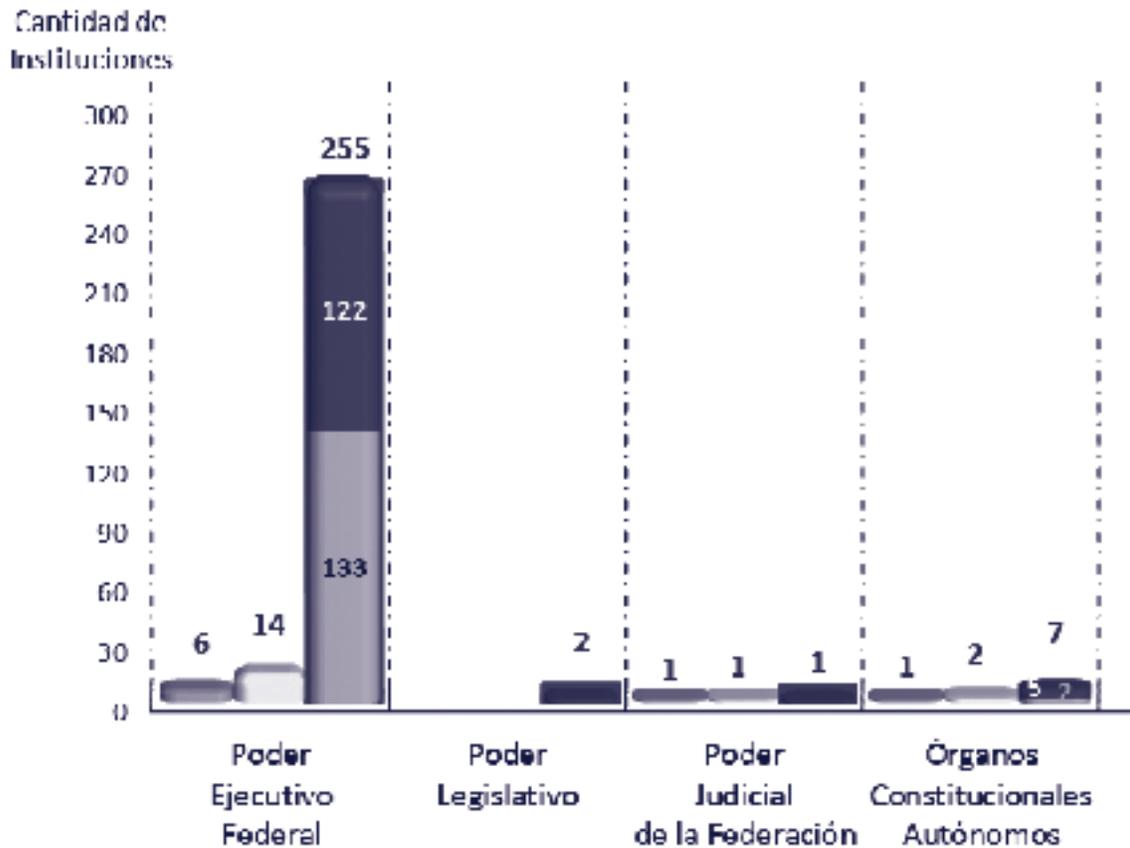
realizado evaluaciones a dicho proceso. De éstas, siete establecieron el compromiso para su implementación, mientras que el órgano restante (10.0%), acreditó la implementación de las evaluaciones a dicho proceso.

---

28 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el DOF el 27 de mayo de 2015.

## 8.8 Controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO A LOS CONTROLES ESPECÍFICOS PARA PROCESOS SUSCEPTIBLES A LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (Número de instituciones)



### 8.8.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

La información y documentación proporcionada por las 275 instituciones de la APF, para acreditar los controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción, permitió constatar que 255 (92.7%) no acreditaron tener controles anticorrupción en áreas identificadas como propensas a la misma; 14 (5.1%) demostraron tener formalmente autorizadas las acciones a implementar en áreas propensas a la corrupción (programas de trabajo), no obstante, al no tener la evidencia de su seguimiento se consideró parcialmente atendido, y seis (2.2%) acreditaron la implementación de controles, y su posterior seguimiento, en sus procesos identificados como sensibles a la corrupción.

Respecto de las evidencias recibidas para la atención de este apartado, se identificó que en varios casos, las instituciones proporcionaron los informes de auditoría y observaciones, realizadas por distintas instancias fiscalizadoras, con las que constataron la identificación de sus áreas sensibles a la corrupción, sin embargo, no proporcionaron los controles implementados con motivo de la recurrencia de estas observaciones.

Asimismo, en algunas instituciones, el personal del área encargada de concentrar los riesgos manifestó no tener acceso a las observaciones realizadas por las unidades de auditoría interna, ya que dichas observaciones las reciben directamente las áreas auditadas.

Por ello, se considera importante fortalecer la comunicación y coordinación entre dichas áreas, de forma que el acceso a la información relativa a los resultados de las auditorías practicadas permitan la mejor identificación conjunta de áreas de oportunidad, fallas estructurales, sugerencias de controles y mejoras de la gestión, mediante la creación de sinergias derivadas del trabajo coordinado de áreas especializadas.

Por otra parte, es relevante señalar que las observaciones de auditoría emitidas por las diversas instancias

especializadas, particularmente tratándose de observaciones recurrentes, abonan a la detección de aquellas áreas donde la posibilidad de comisión de irregularidades está presente. No obstante, se requiere de un análisis institucional específico, con base en criterios y metodologías técnicas, para identificar aquellas áreas que por la naturaleza de las actividades realizadas resultan propensas a riesgos de corrupción, de acuerdo con el mandato y características de cada institución.

---

## 8.8.2. Resultados del Poder Legislativo

Ninguna de las dos Cámaras proporcionó evidencias para acreditar la identificación de sus procesos o áreas susceptibles a la corrupción, ya sea como resultado de la recurrencia de observaciones derivadas de las diversas instancias de fiscalización, o como resultado de un análisis institucional para detectar los procesos que por su naturaleza conllevan un riesgo inherente de corrupción.

Como resultado de lo anterior, no fue posible constatar que en dichas áreas existieran controles específicos

implementados y, en su caso, que éstos sean evaluados de forma periódica para asegurar la suficiencia e idoneidad de los controles.

Al respecto, se considera importante que ambas Cámaras realicen las acciones correspondientes, a fin de atender dicha área de oportunidad.

---

## 8.8.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

Con la revisión de las evidencias aportadas por las tres instituciones del PJF incluidas en el estudio, se acreditó que una tiene identificados sus procesos sensibles a la corrupción, implementó controles y les da seguimiento de forma periódica; otra institución proporcionó evidencias del establecimiento documental de controles dirigidos

a procesos sensibles a la corrupción, sin embargo, no acreditó su funcionamiento, por lo que se consideró una atención parcial, y la institución restante proporcionó evidencias que no correspondieron con lo solicitado, por lo que no se pudo constatar lo correspondiente.

---

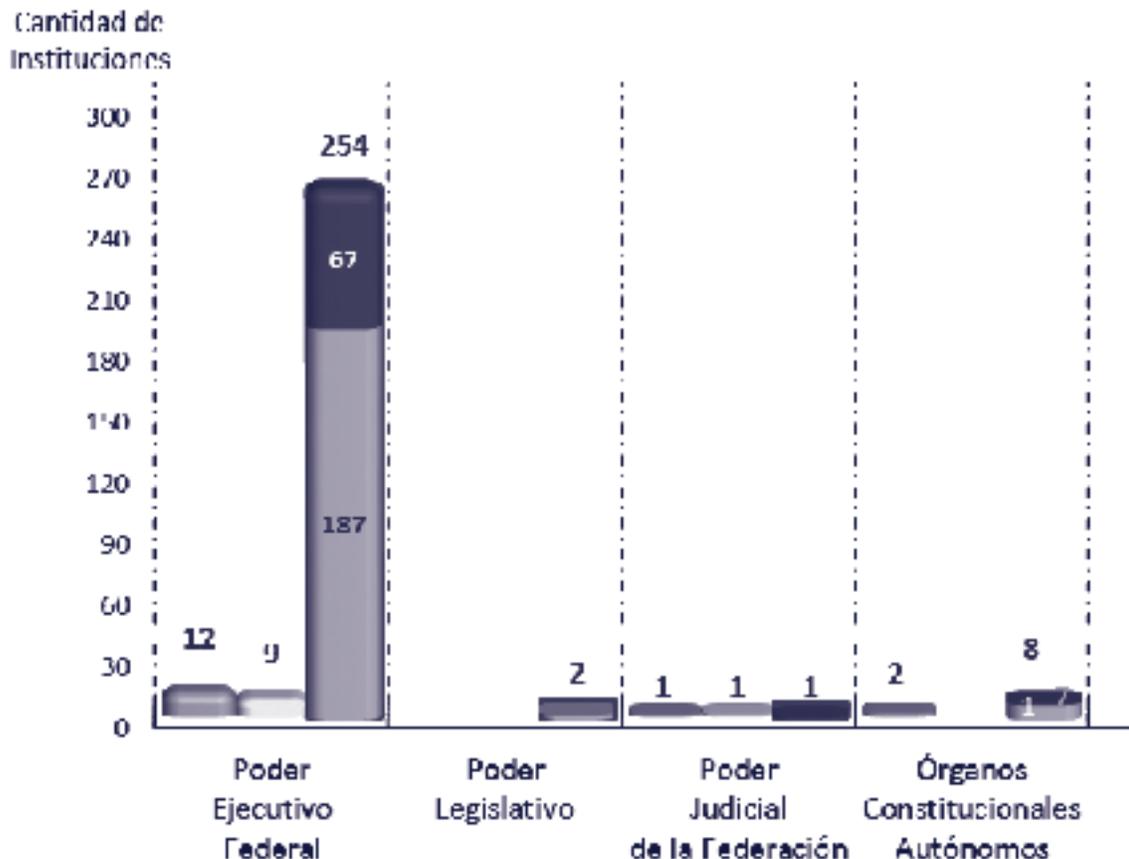
## 8.8.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos

Las evidencias proporcionadas por los 10 Órganos Constitucionales Autónomos para acreditar los controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción, permitieron constatar que siete (70.0%) no acreditaron haber identificado sus áreas o procesos susceptibles a la corrupción, ni los controles correspondientes; de éstos, dos se comprometieron a realizar las acciones necesarias para acreditar lo solicitado; por otra parte,

dos (20.0%) acreditaron tener controles en procesos sensibles, pero no aportaron evidencia de su seguimiento y evaluación para asegurar la integridad de la función, por lo que se consideró parcialmente atendido, y uno (10.0%) acreditó la identificación de procesos susceptibles a la corrupción, además de la implementación de controles y su seguimiento.

## 8.9 Talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LOS TALLERES DE AUTOEVALUACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

### 8.9.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

Con el análisis de las evidencias aportadas por las 275 instituciones de la APF, se identificó que 254 (92.4%) no acreditaron la realización de talleres de autoevaluación de riesgos, de las cuales, 187 se comprometieron a realizar acciones para la implementación de dichos talleres; por otra parte, nueve (3.3%), proporcionaron evidencia de su formalización, pero no de su realización, por lo que se consideró una atención parcial, y 12 (4.4%) presentaron evidencias de la formalización e implementación de talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción.

Conforme a lo anterior, el estudio corroboró que existe un desconocimiento generalizado de la importancia de realizar talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción en las instituciones de la APF, los cuales deben ser coordinados por las áreas responsables de concentrar los riesgos de la institución o por las unidades anticorrupción establecidas, mismas que deben contar con el respaldo de los mandos superiores para su operación y para la ejecución de los talleres.

## 8.9.2. Resultados del Poder Legislativo

La información proporcionada por las Cámaras que conforman el Poder Legislativo, para acreditar la realización de talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción, no permitió constar su implementación.

Asimismo, la realización de estos talleres no se contempla en el documento que, en materia de evaluación de riesgos, una de estas instituciones tiene establecido, por lo que se sugiere su actualización, a fin de incluir dentro

del proceso de administración de riesgos la identificación de los relativos a corrupción por parte de los servidores públicos responsables de los procesos que se realizan en la institución.

Al respecto, ambas Cámaras se comprometieron a realizar acciones para la realización de talleres de autoevaluación de riesgos, incluidos los riesgos de corrupción.

---

## 8.9.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

Derivado del análisis de la documentación proporcionada por las instituciones del PJF incluidas en el estudio, para acreditar la realización de talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción, se identificó que en una se implementaron dichos talleres; en otra, se proporcionaron evidencias de las acciones previas a la realización de los talleres, pero no de su realización, por lo que se consideró una atención parcial de lo solicitado, y en la restante no se acreditó lo solicitado ni se comprometió una fecha para su atención.

Es importante señalar que los servidores públicos responsables de los procesos sustantivos y adjetivos, por los que se cumple el mandato institucional, son una fuente idónea para identificar los riesgos de corrupción presentes en dichos procesos, proponer controles y mejorar la calidad de la gestión institucional.

---

## 8.9.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos

Como resultado del análisis de las evidencias proporcionadas por los 10 Órganos Constitucionales Autónomos, se identificó que 8 (80.0%) no acreditaron haber realizado talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción para identificar aquellos que pueden

impactar el logro de metas y objetivos institucionales; de éstos, 7 establecieron el compromiso para la implementación de dichos talleres; los restantes 2 (20.0%) acreditaron su realización.

---

## 8.10 Servidor público responsable o Unidad Anticorrupción

Este apartado incluyó la revisión de cuatro elementos básicos de control para la prevención de la corrupción en una institución, correspondientes a:

- 1) La existencia de un servidor público responsable o unidad anticorrupción encargada de concebir el programa de integridad / anticorrupción y vigilar su cumplimiento, entre otras actividades, sin funciones relevantes en la gestión de recursos públicos;
- 2) El establecimiento de mecanismos para la elección de los miembros del comité de ética, y la observancia efectiva de éstos en la conformación de los comités;
- 3) La emisión de reportes por parte del comité de ética dirigidos al OIC o equivalente, relativos

a las conductas de los servidores públicos que pudieron constituir responsabilidades administrativas, y

así como la construcción de indicadores para evaluar el apego del personal al código de conducta.

- 4) La difusión por parte del comité de ética de los valores contenidos en los códigos de ética y de conducta entre el personal de la institución,

Los resultados se presentan promediados en la tabla siguiente.

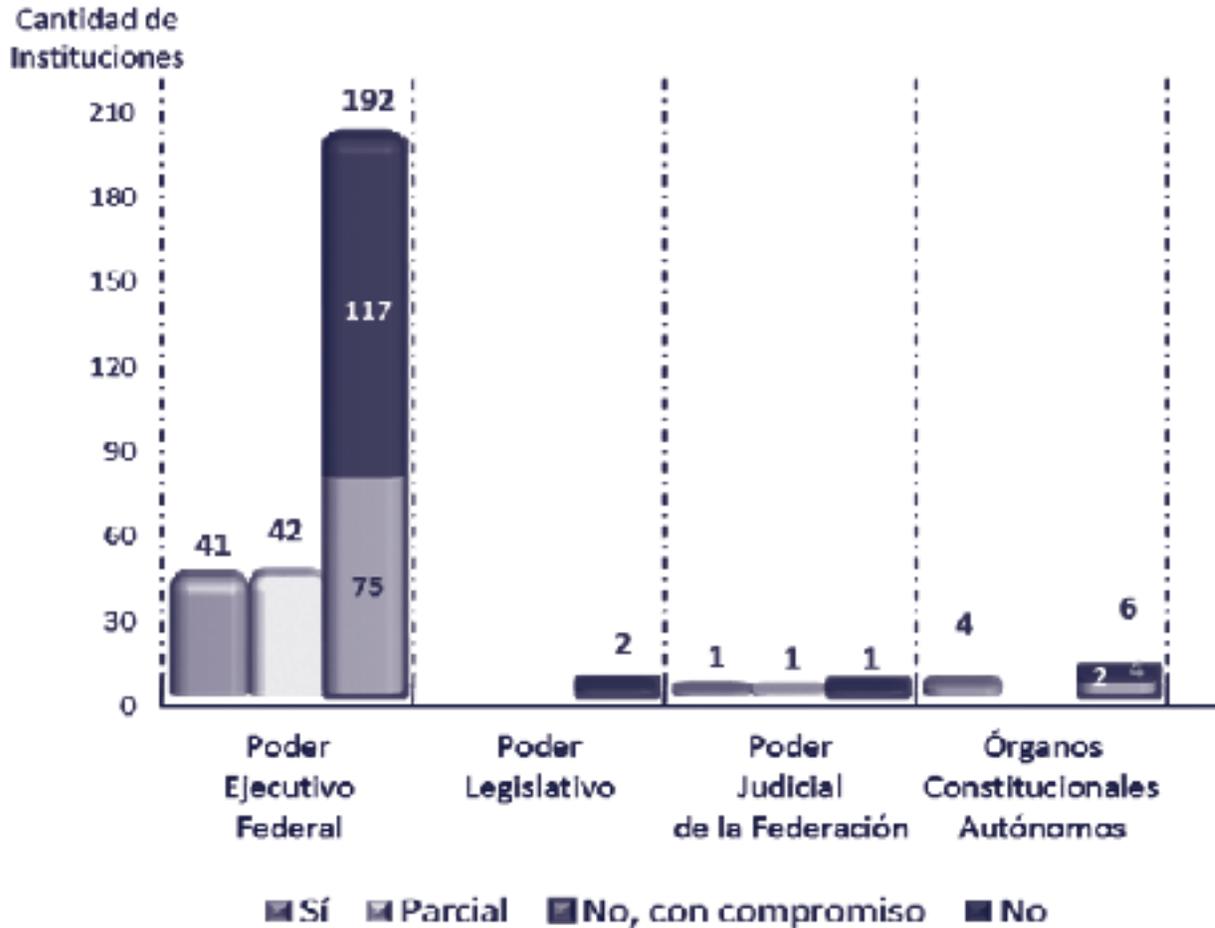
RESPUESTAS DEL DIAGNÓSTICO DE LOS CONTROLES CONSIDERADOS EN EL APARTADO SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE O UNIDAD ANTICORRUPCIÓN PROMEDIO DE INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (Número de instituciones)

Línea de Control	Sí	Parcial	No		Suma de instituciones
			En cumplimiento	Por cumplimiento	
<b>Instancia Ejecutiva Federal (Promedio)</b>	43	42	75	117	275
Servidor público o instancia, al interior de la institución, encargada de promover en las áreas responsables o por sí misma actividades para fortalecer la integridad	6	15	116	102	
Confirmación del Comité de Ética por servidores públicos efectivos	34	21	58	104	
Comunicación de las conductas inadecuadas al Órgano Interno de Control	74	0	34	117	
Indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y evaluación de los resultados obtenidos	31	72	51	143	
<b>Instancia Ejecutiva Federal (Promedio)</b>	11	11	11	7	7
Servidor público o instancia, al interior de la institución, encargada de promover en las áreas responsables o por sí misma actividades para fortalecer la integridad	1	0	0	1	
Confirmación del Comité de Ética por servidores públicos efectivos	0	0	0	2	
Comunicación de las conductas inadecuadas al Órgano Interno de Control	0	0	0	2	
Indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y evaluación de los resultados obtenidos	0	1	1	1	
<b>Instancia Ejecutiva Federal (Promedio)</b>	1	1	11	1	4
Servidor público o instancia, al interior de la institución, encargada de promover en las áreas responsables o por sí misma actividades para fortalecer la integridad	7	1	0	0	
Confirmación del Comité de Ética por servidores públicos efectivos	2	1	0	0	
Comunicación de las conductas inadecuadas al Órgano Interno de Control	1	0	0	7	
Indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y evaluación de los resultados obtenidos	0	1	1	1	
<b>Órganos Constitucionales Autónomos (Promedio)</b>	4	0	6	2	10
Servidor público o instancia, al interior de la institución, encargada de promover en las áreas responsables o por sí misma actividades para fortalecer la integridad	6	0	2	2	
Confirmación del Comité de Ética por servidores públicos efectivos	4	3	2	1	
Comunicación de las conductas inadecuadas al Órgano Interno de Control	3	0	5	2	
Indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y evaluación de los resultados obtenidos	1	0	7	2	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

De acuerdo con lo anterior, el promedio del número de instituciones que atendieron los cuatro elementos de control se refleja en la gráfica siguiente:

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DEL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE O UNIDAD ANTICORRUPCIÓN  
 PROMEDIO DE INSTITUCIONES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS  
 (Número de instituciones)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

### 8.10.1. Resultados del Poder Ejecutivo Federal

Con la evidencia proporcionada por las 275 instituciones de la APF, para la atención del presente apartado, se identificó que en promedio 192 (69.8%) no acreditaron la existencia de ninguno de los cuatro elementos de control incluidos en este apartado; de éstas, 75 establecieron el compromiso para su atención; 42 (15.3%), proporcionaron evidencias que atendieron de forma parcial lo requerido, y 41 (14.9%) acreditaron con evidencias suficientes lo solicitado.

Al respecto, se determinó que la mayoría de las instituciones no disponen de un servidor público o instancia

adicional al comité de ética, que fortalezca el entorno de integridad al interior de la institución, responsable de concebir e implementar un programa o política de integridad / anticorrupción, y vigilar su cumplimiento, entre otras funciones.

Respecto de la conformación del comité de ética institucional, no obstante que la normativa vigente al momento de ejecución del presente estudio<sup>29</sup>, establecía como responsabilidad de las instituciones de la APF determinar los mecanismos para la instauración de un comité de ética y la elección de sus miembros,

29 Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. DOF 6 de marzo de 2012.

prácticamente la mitad del universo de instituciones de la APF no proporcionó evidencias del cumplimiento de dichas disposiciones mediante una metodología formalizada.

Asimismo, se identificó que en algunos casos, los órganos administrativos desconcentrados, que son sujetos de las decisiones tomadas por el comité de ética de la dependencia correspondiente, desconocen las funciones y, en algunos casos, el trabajo realizado por el comité, ya que éste mantiene una comunicación limitada o nula con las instituciones señaladas.

Por otra parte, con el estudio se identificaron numerosos casos en que los representantes del OIC, quienes son invitados permanentes del comité de ética, se dan por enterados de los casos que son de su competencia en las sesiones de éste; sin embargo, dicha comunicación no se ve reflejada en las actas de sesión, y en la mayoría de los casos tampoco se documenta por medio de oficios.

En el mismo sentido, algunas instituciones señalaron no tener evidencias de la comunicación hecha por el comité de ética al OIC, respecto de las conductas de los servidores públicos que pudieron constituir responsabilidades administrativas, debido a que el comité no recibió denuncia alguna. Sin embargo, se considera importante que el comité documente dicha ausencia de denuncias, lo que será un insumo para medir la eficacia y eficiencia de la línea a lo largo del tiempo.

En relación con los indicadores de cumplimiento del código de conducta y el método para evaluar anualmente los resultados obtenidos y su difusión, la mayoría de las instituciones no aportaron evidencias de su implementación, y respecto de las que sí los tienen, en muchos casos no acreditaron tener una metodología para evaluar los resultados obtenidos.

Al respecto, se observa que un número importante de instituciones se limita a cumplir con las disposiciones normativas, como emitir códigos de ética y conducta, e integrar comités de ética; sin embargo, en general no se identificó que los resultados del establecimiento de estos controles sean supervisados por los responsables respectivos, para medir su contribución en la mejora de la gestión y la promoción efectiva de un entorno de integridad.

Cabe señalar que durante el desarrollo del presente estudio, la SFP emitió nuevas disposiciones que norman la conformación de los comités de ética, en éstas se establece la obligación para las dependencias que cuenten con órganos administrativos desconcentrados, de incluir en su comité de ética a un representante de dichos órganos administrativos,<sup>30</sup> o bien, que estos órganos puedan conformar su propio comité, previa solicitud, a la unidad responsable de la SFP.<sup>31</sup>

Dichas disposiciones incluyen funciones adicionales para los comités de ética que resultan positivas, tales como la de formular sugerencias al Comité de Control y Desempeño Institucional para modificar procesos de control en las unidades administrativas o áreas, en las que se detecten conductas contrarias al Código de Ética, las Reglas de Integridad y al Código de Conducta; promocionar la capacitación y sensibilización en materia de ética, integridad y prevención de conflictos de interés, y presentar un informe anual de actividades al titular u Órgano de Gobierno, que contendrá información respecto del seguimiento de la atención de los incumplimientos al Código de Conducta, incluido el número de asuntos, fechas de recepción y los motivos; el principio o valor transgredido del Código de Ética; fecha y sentido de la determinación, y número de casos en que se dio vista al OIC.

## 8.10.2. Resultados del Poder Legislativo

Las evidencias proporcionadas por ambas Cámaras indican que existen áreas de oportunidad por atender, ya que ninguno de los elementos de control relativos a este apartado pudo ser acreditado en el Poder Legislativo.

Una de las Cámaras logró acreditar la instalación, en fechas recientes, de un comité de ética; sin embargo, no se proporcionaron los lineamientos de operación o bases de funcionamiento de éste, por lo que no se pudo

30 ACUERDO SEXTO, numeral 4, del ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. Publicado en el DOF del 20 de agosto de 2015.

31 La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de la Función Pública.

corroborar si dentro de sus atribuciones se encuentran los elementos de control requeridos en este apartado.

Por su parte, la otra Cámara estableció el compromiso de implementar indicadores para evaluar el cumplimiento de los códigos de ética y de conducta.

Por lo anterior, se considera necesario que las instancias responsables del fortalecimiento de la integridad en ambas Cámaras, realicen esfuerzos adicionales que coadyuven en el fortalecimiento de un entorno de valores éticos al interior de las mismas.

---

### 8.10.3. Resultados del Poder Judicial de la Federación

Con la revisión de la documentación proporcionada por las tres instituciones del PJF, se identificó que dos de ellas tienen una instancia encargada de promover y fortalecer la ética judicial al interior de las mismas, las cuales están conformadas por personal designado, que cumple con los requisitos para realizar dichas funciones; la otra institución presentó avances de la conformación de un comité de ética, por lo que en este caso se consideró una acreditación parcial del control.

Respecto de la comunicación a las instancias de control correspondientes, de las denuncias recibidas que pudieran constituir responsabilidades administrativas, se constató que en una de las instituciones se realiza

dicha comunicación. No obstante, en las otras dos no se proporcionó evidencia al respecto, por lo que no se atendió lo solicitado.

En lo referente a los indicadores para medir el cumplimiento del Código de Conducta, sólo una de las tres instituciones presentó evidencias al respecto; sin embargo, éstas no contenían el método de evaluación de los resultados obtenidos, por lo que se consideró una acreditación parcial. Las otras dos instituciones del PJF no proporcionaron evidencias de lo solicitado, y de éstas una se comprometió a realizar las acciones correspondientes para su atención.

---

### 8.10.4. Resultados de los Órganos Constitucionales Autónomos

Con el estudio se corroboró que de los 10 Órganos Constitucionales Autónomos, seis (60.0%) no proporcionaron evidencias para acreditar la existencia de una instancia especializada responsable de concebir e implementar el programa de integridad / anticorrupción y vigilar su cumplimiento; la conformación de un comité de ética; la comunicación a la instancia de control competente de las conductas de los servidores públicos que pudieron constituirse en responsabilidades administrativas, ni la construcción de indicadores para evaluar el cumplimiento del código de conducta de la institución, la metodología para evaluar sus resultados y la difusión de éstos últimos entre el personal de la misma.

De los seis órganos mencionados, cuatro se comprometieron a implementar acciones para la atención de los elementos de control solicitados. Los cuatro (40.0%) órganos restantes, acreditaron la implementación y funcionamiento de los controles solicitados.

De acuerdo con lo anterior, los órganos han demostrado avances en los controles revisados en este apartado, ya

que en su mayoría proporcionaron evidencia de tener instaurado un comité de ética o instancia responsable de promover el comportamiento ético e íntegro de su personal, vigilar el cumplimiento de los códigos de ética y conducta, así como atender las denuncias de posibles faltas a la ética y conducta institucional, conforme a una metodología formalizada.

No obstante, se considera importante que dichos comités fortalezcan la comunicación con las instancias de control y auditoría interna correspondientes, a fin de generar sinergias en beneficio de la integridad institucional; así como la elaboración de indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento del código de conducta, y el desarrollo de métodos para medir anualmente los resultados obtenidos, a fin de que éstas mediciones sirvan para la toma de decisiones y la adecuación al sistema de control interno en beneficio de la promoción de un entorno de valores éticos.

## 9. Consideraciones Finales

El presente estudio se desarrolló con la finalidad de conocer las acciones que las instituciones del SPF han venido realizando para enfrentar la corrupción, al verificar el establecimiento de controles anticorrupción básicos que permiten prevenir actos de corrupción, de acuerdo con la normativa aplicable y las mejores prácticas internacionales.

Dichos controles corresponden al impulso de los temas de integridad por parte de los mandos superiores; la implementación de una política de integridad; la capacitación general y específica en materia de comprensión e identificación de los aspectos y factores que inciden en la corrupción; la implementación de mecanismos de denuncia de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional; la administración de riesgos de corrupción, y la evaluación del funcionamiento eficiente y eficaz de los controles implementados para su administración, entre otros.

Al respecto, se hacen las siguientes consideraciones:

- I. De las evidencias analizadas, se identificó que la mayoría de las instituciones federales no acreditaron contar con los elementos, o éstos son insuficientes, para demostrar la prevalencia de un tono directivo de respaldo a la ética en el servicio público; la implantación de mecanismos formales y confiables para que cualquier interesado denuncie hechos de corrupción; la inclusión de los temas de integridad y prevención de la corrupción en los programas de capacitación; la incorporación en las descripciones y perfiles de puestos de la competencia ética de los candidatos, y su evaluación; la implantación de controles en los procesos más sensibles a posibles actos de corrupción, como adquisiciones, obras o tesorería; el establecimiento de un proceso integral de administración de riesgos de corrupción a nivel institucional, así como la formulación e implementación de programas anticorrupción formales que rijan la actuación del ente público.
- II. Respecto de la administración de riesgos de corrupción, es relevante insistir en la necesidad que tienen las instituciones de alcanzar un mayor nivel de madurez. Solo mediante la identificación de los posibles actos de corrupción que podrían ocurrir en una institución, es viable

que se verifique si se encuentran establecidos los controles para prevenir su materialización, si éstos son suficientes y eficaces, y si se puede identificar a los responsables de su operación.

- III. En términos generales, los resultados del estudio muestran que un número significativo de titulares y mandos superiores de los entes públicos federales no han instruido el establecimiento y la supervisión en su institución, de los controles anticorrupción mínimos, que les permitan obtener un grado básico de seguridad respecto de la prevención y detección de posibles hechos de corrupción en el ejercicio de las funciones y actividades institucionales.
- IV. Con el análisis de las respuestas al cuestionario y de las evidencias que las sustentaron, se obtuvo como resultado que el promedio general del diagnóstico realizado por la ASF fue de 25.0 puntos, de 100.0 posibles, lo que corresponde a un estatus bajo (0 a 39 puntos).

Por lo anterior, es necesario que las instituciones comiencen a responder con acciones concretas a la necesidad de prevenir posibles actos de corrupción, con base en criterios técnicos y en las disposiciones aplicables, a fin de conformar estrategias sólidas a las cuales se les pueda dar seguimiento y medir su impacto.

- V. Los resultados del análisis de las evidencias proporcionadas por el universo de 290 instituciones, para acreditar los controles y estrategias implementadas para prevenir la corrupción, señalan lo siguiente:
  - 147 (50.7%) no acreditaron la realización de acciones específicas por medio de las cuales el titular u Órgano de Gobierno, en su caso, asegure un entorno de integridad en la institución;
  - 170 (58.6%) no tienen implementada una estrategia para enfrentar la corrupción, formalmente documentada, que establezca de manera sistemática y ordenada los controles de integridad y anticorrupción a implementarse, en relación con los riesgos específicos identificados;

- 196 (67.6%) no incluyeron cursos o talleres sobre corrupción en aspectos generales ni de forma específica, en relación con las áreas identificadas con mayor riesgo de corrupción dentro de la institución;
- 267 (92.1%) no consideran el perfil ético de los candidatos a ocupar algún cargo en el sector público, como parte de los requisitos para el ingreso o promoción en la institución. En general, las instituciones de la APF señalaron no considerarlo ya que su normativa no lo dispone, no obstante que ésta no es limitativa respecto de los elementos a evaluar. En relación con las instituciones de los otros Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, en su mayoría no se ha implementado, no obstante que éstas se autorregulan.
- 172 (59.3%) no acreditaron tener una línea de denuncias o mecanismo similar, de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional. Asimismo, se identificaron diversos casos en los que, aun cuando existe un mecanismo de este tipo, durante largos periodos de tiempo no se recibieron denuncias, lo que podría ser un indicador de una inadecuada operación.
- 259 (89.3%) no acreditaron realizar un proceso de administración de riesgos de corrupción, derivados de sus procesos sustantivos y adjetivos, alineados a sus objetivos estratégicos. En la mayoría de las instituciones que forman parte del estudio, los riesgos de corrupción no son considerados dentro de su proceso general de administración de riesgos. Son pocas las instituciones que les dan seguimiento a éste tipo de riesgos y aún menos las que identifican por lo menos un riesgo de corrupción por cada uno de sus objetivos estratégicos.

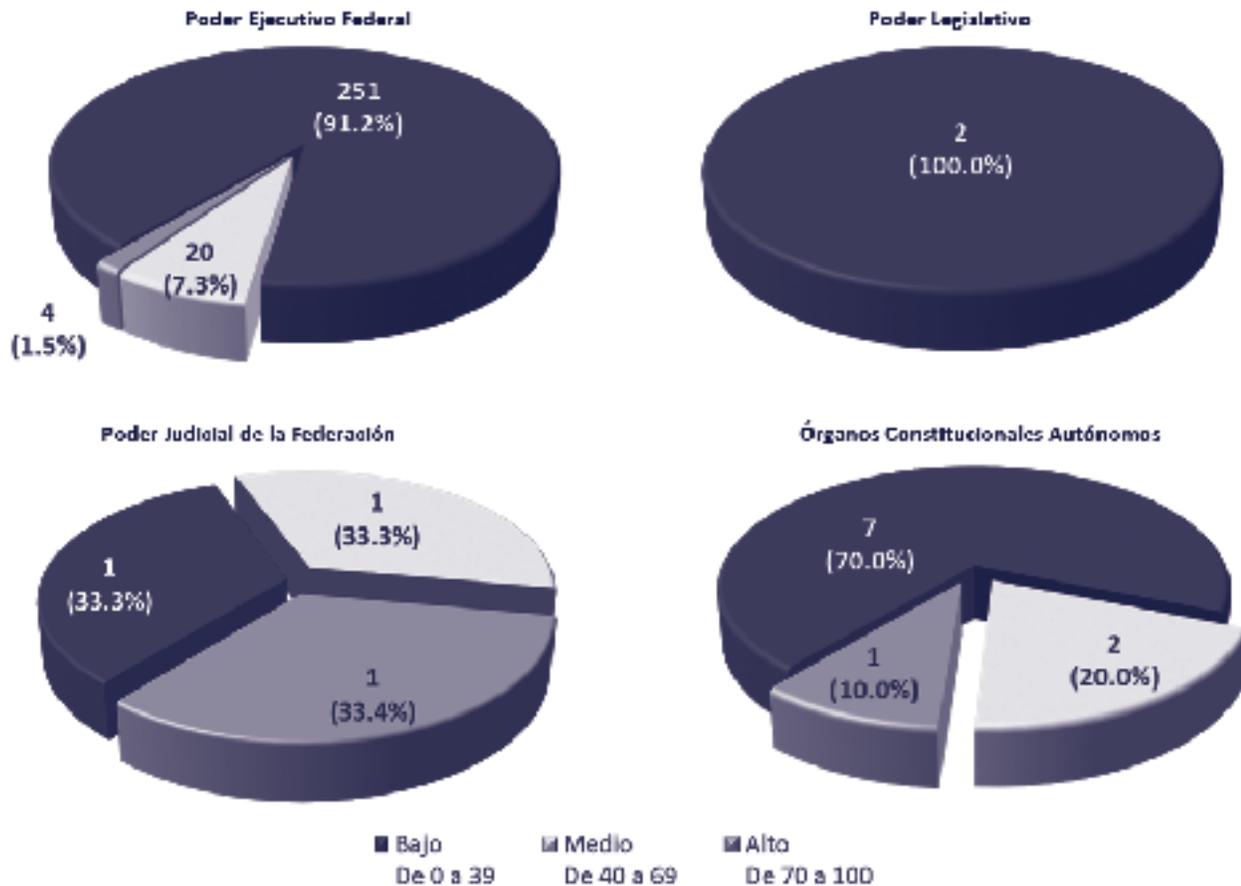
Lo anterior, no obstante que en el caso de las instituciones de la APF, la SFP, instancia rectora en la materia, actualizó en mayo de 2014, las disposiciones que norman los temas de control interno, administración de riesgos e integridad, y en éstas se incluye lo correspondiente a la identificación y prevención de los riesgos de corrupción. En general, en las instituciones distintas a la APF

se observan áreas de oportunidad de similar naturaleza, no obstante que éstas tienen la atribución de autorregularse.

- 275 (94.8%) no acreditaron evaluar el proceso de administración de riesgos de corrupción, a fin de asegurar que el diseño y operación de los controles implementados para mitigarlos, es suficiente y responde efectivamente a las amenazas identificadas.
- 265 (91.4%) no acreditaron haber evaluado la eficacia, eficiencia y suficiencia de los controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción, ni evidencias respecto de su seguimiento.
- 265 (91.4%) no proporcionaron evidencia de que las áreas responsables de concentrar los riesgos institucionales, las unidades anticorrupción, o alguna otra instancia especializada, hubieran coordinado talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción, a fin de que los propios responsables de los procesos sustantivos y adjetivos identifiquen riesgos de este tipo y sugieran mejoras respectivas al sistema de control interno.
- 200 (69.0%) no acreditaron la designación de un servidor público, unidad o instancia sin injerencia en la administración de recursos públicos, entre cuyas actividades se encuentren el fortalecimiento de la integridad, así como la implementación y seguimiento de una política de integridad y la vigilancia de su cumplimiento; haber instaurado un comité de ética de acuerdo con una metodología definida por la propia institución; que este comité hubiera comunicado al OIC las conductas de los servidores públicos que pudieron constituirse en responsabilidades administrativas; ni la determinación de indicadores para evaluar el cumplimiento del código de conducta de la institución y una metodología para evaluar sus resultados. Lo anterior, no obstante que el establecimiento de dichos controles es obligatorio para las instituciones de la APF, con excepción de la instauración de una unidad anticorrupción cuyos integrantes no tengan como función principal la administración de recursos públicos.

VI. En este contexto, el estatus de las instituciones de los poderes Ejecutivo Federal, Legislativo y Judicial de la Federación, así como de los Órganos Constitucionales Autónomos es el siguiente:

RESULTADOS DEL ESTATUS FINAL DEL ESTUDIO DE INTEGRIDAD  
TRES PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS  
(Por tipo de diagnóstico)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados obtenidos durante la realización del presente estudio.

VII. En contraste con estos resultados, es de resaltar que en 2015 las acciones normativas en favor de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública fueron significativas, entre las que destacan las siguientes:

- La presentación por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal del documento denominado "Acciones Ejecutivas para Prevenir la Corrupción y Evitar los Conflictos de Interés", que comprende ocho acciones.<sup>32</sup>
- La publicación por parte de la SFP del Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal; las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.<sup>33</sup>

32 Acciones Ejecutivas para Prevenir la Corrupción y Evitar los Conflictos de Interés, disponible en <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes>

33 Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015.

- La aprobación en lo general y lo particular del dictamen de la Ley General de Transparencia, en la que se establecen los principios y reglas para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad. Entre otras obligaciones, la Ley exige a los entes públicos, así como a partidos políticos, sindicatos y cualquier organismo que reciba recursos públicos, a transparentar el modo en que los utilizan.

De igual forma, establece como obligación de los senadores, así como de los diputados federales y locales, informar sobre las remuneraciones completas que reciben, sus dietas, bonos, ingresos, compensaciones, prestaciones, gratificaciones, primas y comisiones.<sup>34</sup>

- La publicación de la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, la cual crea al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como 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.

La Reforma contempla la creación del Comité Coordinador del SNA, entre cuyas funciones se encuentra 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; así como 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.<sup>35</sup>

- VIII. No obstante lo anterior, con el estudio se corroboró que, si bien los titulares, órganos de gobierno, mandos superiores y OIC o equivalentes de las instituciones del SPF –responsables de generar y supervisar un ambiente de integridad al interior

de los entes públicos a su cargo– han realizado acciones que contribuyen a promover la integridad y prevenir la corrupción, éstas han sido insuficientes en relación con la normativa vigente, en su caso, y en la atención de las mejores prácticas internacionales; desarticuladas entre sí, en la medida en que no cuentan con una estrategia integral, formalmente documentada, que permita generar sinergias entre los distintos controles anticorrupción establecidos, así como carentes de una supervisión apropiada que posibilite la mejora continua y la medición del impacto de dichas acciones.

- IX. En lo que respecta a las instituciones de la APF, no se identificó que la SFP, supervisara que el proceso de administración de riesgos de corrupción se lleve a cabo en las dependencias y entidades, ni que dicha Secretaría brindara capacitación específica en relación con los riesgos de corrupción.

- X. En este contexto, la ASF hace un llamado a los servidores públicos de las instituciones federales, en especial a quienes tienen la responsabilidad de vigilar por la buena gobernanza en ellas, a fin de mejorar los marcos de control interno y establecer programas de promoción de la integridad que articulen los controles anticorrupción, de manera que sean eficaces, eficientes y medibles en el tiempo, bajo un esquema de supervisión y mejora continua.

Lo anterior, con objeto de que las Reformas Constitucionales, así como las modificaciones normativas realizadas en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, en materia de integridad, transparencia, rendición de cuentas y prevención de la corrupción, encuentren el respaldo necesario de las instituciones federales para alcanzar los cambios estructurales deseados.

- XI. Cabe señalar que para el apoyo de las acciones tendientes a corregir las deficiencias detectadas, desde 2013 y hasta la fecha, la ASF ha desarrollado una serie de herramientas, metodologías, guías técnicas e informáticas, así como estudios especializados que agrupan y sintetizan las mejores prácticas internacionales

34 Ley General de Transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

35 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

en materia de control interno, administración de riesgos y programas de promoción de la integridad, adaptadas a las disposiciones aplicables y al entorno nacional, con objeto de facilitar su implementación en la realidad operativa de las instituciones del país. Estos productos y desarrollos pueden consultarse en:

[http://www.asf.gob.mx/Publication/171\\_Control\\_interno\\_riesgos\\_e\\_integridad](http://www.asf.gob.mx/Publication/171_Control_interno_riesgos_e_integridad).

De igual modo, la ASF ha diagnosticado mediante diversos estudios realizados, el estado que guardan los marcos de control interno en el SPF y ha sostenido, derivado del desarrollo de estos trabajos, más de 500 reuniones de facilitación relativas al control interno y la salvaguarda de la integridad con las instituciones federales.

La ASF continuará actualizando y difundiendo aportaciones técnicas de esta naturaleza, con objeto de colaborar en la consolidación de una gobernanza pública en la que el control interno, la administración de riesgos, incluidos los de corrupción, y la promoción de la integridad sean elementos fundamentales para fortalecer el desempeño gubernamental, con base en criterios especializados y con beneficios comprobados en el orden global.

- XII. De igual modo, se espera que las áreas de oportunidad identificadas en el presente estudio

coadyuven en la definición de las estrategias a implementar por las instituciones del SPF para responder a la demanda ciudadana de mayores índices de probidad en la gestión pública.

- XIII. Asimismo, con la publicación de la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción<sup>36</sup>, y la próxima expedición de las leyes secundarias respectivas, se espera que las instituciones del SPF actualicen, establezcan y operen mejores controles anticorrupción, que partan de una definición homologada de lo que constituye corrupción; se delimite de manera clara las responsabilidades de los titulares, órganos de gobierno y mandos superiores respecto de la implementación y supervisión de las políticas y programas que contribuyan a la prevención y disuasión de actos irregulares, y se observe una participación más activa de los OIC, en atención a las facultades que se señalan en la citada Reforma Constitucional, correspondientes a la prevención, corrección, investigación y sanción de los actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas– de revisión del ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, así como la presentación de denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante las instancias competentes.

## 10. Sugerencias y áreas de mejora

- I. Como resultado del estudio, se considera importante que las instituciones federales definan una estrategia para establecer, operar y supervisar controles anticorrupción eficaces y eficientes, que funcionen de manera coordinada y apoyen el logro de los objetivos institucionales y la prevención de la corrupción, con base en criterios técnicos y la legislación aplicable.

Asimismo, dicha estrategia debe incidir en el marco operativo de las instituciones, de manera

que contribuya a la salvaguarda de los recursos públicos y a la mejora continua de la gestión, en un marco de legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Paralelamente, la aplicación consistente de dicha estrategia en el conjunto de las instituciones federales, abonará a disminuir la percepción ciudadana respecto de altos índices de corrupción presentes en la gestión pública.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

<sup>37</sup> [http://issuu.com/transparenciamexicana/docs/ipc\\_2013/1?e=7138783/5865792](http://issuu.com/transparenciamexicana/docs/ipc_2013/1?e=7138783/5865792), <http://issuu.com/transparenciamexicana/docs/mexipc2014issu/1?e=0/10407301>.

- II. También se considera relevante que los titulares, órganos de gobierno, y mandos superiores de las instituciones del SPF, en cumplimiento de sus atribuciones y en concordancia con la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, apoyen y fortalezcan la cultura de control interno y la promoción de la integridad; que instruyan y supervisen de manera general el establecimiento y operación del proceso de administración de riesgos de corrupción, y que respalden con acciones concretas la cultura de transparencia, probidad y rendición de cuentas.
- III. De igual modo, se considera importante que los OIC y equivalentes, como instancias independientes, técnicas y especializadas que agregan valor a las operaciones institucionales, fortalezcan su contribución a la supervisión y mejora sistemática de la eficacia y eficiencia de los procesos de gobernanza, control interno y administración de riesgos, incluidos los de corrupción, de sus instituciones, a fin de que éstas alcancen sus objetivos.
- IV. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se considera necesario que la SFP, como instancia responsable de la supervisión general del control interno y los riesgos en las instituciones que conforman dicho Poder, analice la posibilidad de elaborar un informe anual que contenga la situación que guarda el control interno en las instituciones. Lo anterior sería la base para la instrumentación y coordinación por parte de dicha Secretaría de una estrategia federal de administración de riesgos, incluidos los de integridad, para la toma de decisiones estratégicas del titular del Ejecutivo Federal y el fortalecimiento de la gobernanza pública.<sup>38</sup>
- V. En relación con los controles preventivos de la corrupción que deben formar parte de la estrategia citada, incluidos en este estudio, se sugiere a los responsables respectivos de las instituciones del SPF lo siguiente:

**V.1 Entorno de integridad adecuado en la institución.-** Impulsar con acciones concretas y articuladas, y mediante la

propia actuación de los titulares y mandos superiores de la institución, la honestidad, integridad, transparencia, imparcialidad, competencia, desempeño profesional y cumplimiento del mandato de la institución, a fin de fomentar la cultura de la legalidad y la rendición de cuentas.

**V.2 Programa o política de integridad / anticorrupción.-** Establecer y difundir un programa o política de integridad / anticorrupción, que fortalezca la honestidad de los servidores públicos mediante controles suaves y duros, y que establezca de manera sistemática y ordenada los controles anticorrupción, en concordancia con los riesgos específicos identificados. Dicho programa o política debe establecerse con fundamento en un marco de control interno robusto en la institución, por lo que se sugiere la adopción, en los casos procedentes, del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, formulado por la ASF y la SFP.

**V.3 Capacitación genérica y específica en temas de integridad y corrupción, de forma periódica.-** Incluir en el programa de capacitación institucional cursos y talleres sobre los aspectos y factores generales que inciden en la corrupción, los elementos y las señales que indican la posibilidad de comisión de actos corruptos, las expectativas de la institución respecto de la actuación de los servidores públicos, y del deber de todo servidor público de informar sobre las conductas ilícitas de que tenga conocimiento; así como específicos, en función del cargo, especialmente en áreas susceptibles a posibles actos de corrupción, respecto de las responsabilidades del servidor público dentro del sistema anticorrupción.

**V.4 Catálogo de puestos institucional que considere el perfil ético de los candidatos.-** Incluir en el catálogo de puestos de la institución elementos

38 Al respecto, a partir de 2015, la ASF y la SFP han trabajado de manera coordinada para el establecimiento al interior de dicha secretaría del SAAR, herramienta elaborada por la ASF para la automatización del proceso de administración de riesgos en todas las instituciones del sector público. Se considera que este trabajo coordinado puede abonar a la consolidación de la mencionada estrategia federal de administración de riesgos, incluidos los de integridad, en la que se puedan identificar y dar seguimiento a todos los riesgos presentes en las instituciones del gobierno federal, para su atención oportuna al más alto nivel.

relativos al perfil ético de los candidatos por ocupar un puesto, por nivel de responsabilidad, que permitan prevenir riesgos de corrupción.

**V.5 Evaluaciones del perfil ético del personal candidato a promoción o a ocupar algún puesto.-**

Realizar evaluaciones o pruebas que contribuyan a garantizar que todos los servidores públicos en proceso de promoción o candidatos a ocupar puestos, con énfasis en directivos y en áreas sensibles a posibles actos de corrupción, mantengan una conducta de probidad, responsabilidad profesional y respeto a las políticas y normas institucionales.

**V.6 Línea de denuncias que opere de forma neutral, confidencial y mediante protocolos formales.-**

Implementar una línea de denuncias o mecanismo similar, que apoye al comité de ética o unidad anticorrupción, en la captación e investigación de denuncias relativas a desviaciones a los pronunciamientos éticos y de conducta, la cual garantice la confidencialidad de la información reportada, el anonimato del denunciante y el establecimiento de protocolos de administración e investigación consistentes para todas las denuncias recibidas.

**V.7 Inventario de riesgos de corrupción.-**

Realizar un inventario de riesgos de corrupción que impacten en el logro de metas y objetivos institucionales, con base en criterios técnicos y metodologías especializadas.

**V.8 Catálogo de controles anticorrupción.-**

Elaborar un catálogo de controles, en el cual se identifiquen las acciones para reducir los riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales, que pudieran afectar a la institución.

**V.9 Evaluación de los controles implantados para atender los riesgos de corrupción identificados en la institución.-**

Realizar evaluaciones a los controles establecidos para cada uno de los riesgos de corrupción identificados, que sean suficientes y eficaces para mitigar las debilidades y deficiencias identificadas.

**V.10 Evaluación final de los riesgos de corrupción, respecto de los controles.-**

Evaluar el grado de impacto y la probabilidad de ocurrencia del riesgo, una vez que se implementaron los controles (autoevaluación), a fin de asegurar que dichos controles son suficientes y apropiados para enfrentar las amenazas identificadas.

**V.11 Matriz de Administración de Riesgos Institucional y Mapa de Riesgos.-**

Ubicar cada uno de los riesgos de corrupción en una Matriz de Administración de Riesgos Institucional y en un Mapa de Riesgos, en función del grado de impacto y la probabilidad de ocurrencia.

**V.12 Estrategias y acciones para la administración de los riesgos de corrupción identificados en la institución.-**

Desarrollar e implementar una estrategia, así como las acciones específicas para administrar cada uno de los riesgos de corrupción identificados en la institución.

**V.13 Seguimiento de las estrategias y acciones para administrar los riesgos de corrupción de la institución.-**

Incluir dentro del programa de trabajo de administración de riesgos, las estrategias o acciones implementadas para la administración de los riesgos de corrupción, en donde se establezca a los responsables de dichas estrategias. Hacer un seguimiento y análisis comparativo respecto de su comportamiento a lo largo del tiempo.

**V.14 Evaluaciones al proceso de administración de riesgos de corrupción, por personal especializado, distinto a los responsables de los procesos en donde se han identificado los riesgos.-**

Realizar evaluaciones al proceso de administración de riesgos de corrupción, por personal especializado, distinto a los responsables de los procesos en donde se han identificado los riesgos (evaluaciones independientes), a fin de verificar de manera objetiva su suficiencia y eficacia, además de asegurar que su diseño y operación es apropiado, suficiente y

responde efectivamente a las amenazas identificadas.

**V.15 Controles específicos para procesos susceptibles a la corrupción.-**

Con base en el análisis del mandato y características de la institución, implementar controles específicos y evaluaciones periódicas al personal responsable de procesos que presentan recurrencia de observaciones derivadas de las diversas instancias de fiscalización, así como en áreas sensibles a posibles actos de corrupción, como adquisiciones, obra pública y tesorería, entre otros, a fin de asegurar la integridad de las funciones.

**V.16 Autoevaluación periódica de riesgos de corrupción.-**

Realizar talleres de autoevaluación de los riesgos de corrupción, de forma periódica, a fin de identificar las amenazas existentes, proponer mejoras y contribuir al desempeño adecuado de la institución, considerando que los responsables de los procesos sustantivos y adjetivos son una fuente idónea para realizar dichas actividades, con el apoyo de facilitadores especializados.

**V.17 Servidor público o instancia especializada, al interior de la institución, encargada de promover, por parte de los responsables o por sí misma, la ejecución de actividades para fortalecer la integridad.-**

Establecer una unidad anticorrupción o designar a un servidor público, sin injerencia en la administración de recursos públicos, que tenga entre sus

funciones promover el fortalecimiento de la integridad en la institución; concebir e implementar el programa de integridad / anticorrupción y vigilar su cumplimiento; promover la integridad en la actuación de los servidores públicos, así como prevenir, detectar y monitorear el conjunto de los riesgos de corrupción y sus controles respectivos.

**V.18 Conformación del comité de ética por servidores públicos electos.-**

Establecer una metodología o mecanismo para la recepción de propuestas y elección de los servidores públicos que conforman el comité de ética, y formalizar la aplicación efectiva de dichos mecanismos.

**V.19 Comunicación de las conductas indebidas al Órgano Interno de Control.-**

Implementar un procedimiento para que el comité de ética o unidad anticorrupción comunique al Órgano Interno de Control las conductas de los servidores públicos que puedan constituirse en responsabilidades administrativas.

**V.20 Indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y evaluación de los resultados obtenidos.-**

Determinar la metodología y los indicadores para evaluar el grado de cumplimiento del Código de Conducta en la institución por parte de sus servidores públicos, y posteriormente difundir los resultados entre el personal.

# 11. Fuentes informativas

Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (AFCE), **Reporte a las Naciones Sobre Abuso y Fraude Ocupacional, Estudio Mundial de Fraude 2014**, México, 2014, <http://goo.gl/ZgvbeZ>, consultado el 18 de junio de 2015.

Auditoría Superior de la Federación, **Guía de Autoevaluación a la Integridad en el Sector Público**, México, 2014, <http://goo.gl/ns951M>, consulta realizada el 12 de junio de 2015.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, **Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción**, México, 2012, <http://goo.gl/yHjed5>, consulta realizada el 12 de junio de 2015.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, **Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el SPF**, número 1172, México, 2013, <http://goo.gl/y5Yc02>, consulta realizada el 9 de junio de 2015.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, **Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público**, número 1173, México, 2013, <http://goo.gl/OBsJek>, consulta realizada el 9 de junio de 2015.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, **Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público**, número 1198, México, 2015, <http://goo.gl/pecbbm>, consultada realizada el 11 de junio de 2015.

Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, **Marco Integrado de Control Interno**, México, 2014, <http://goo.gl/TqcPbd>, consulta realizada el 15 de junio de 2015.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), **Control interno -Marco integrado**, 2013, <http://goo.gl/nWtSrn>, consulta realizada el 9 de junio de 2015.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), **Thought Leadership in ERM Risk**

**Assessment in Practice**, 2012, <http://goo.gl/7uHyaX>, consulta realizada el 16 de junio de 2015.

Instituto de Auditores Internos de Colombia, **Guía Autovaloración del Control Departamento Administrativo de la Función Pública**, República de Colombia, 2010, <http://goo.gl/pC5nNw>, consulta realizada el 11 de junio de 2015.

INTOSAI GOV 9100, **Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público**, Dinamarca, 2004, <http://goo.gl/K8hDkO>, consulta realizada el 17 de junio de 2015.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)- **ISSAI 5700.- Guidelines for the audit of corruption prevention in government agencies**, 2013, \*<http://goo.gl/YBQYWu>, consulta realizada el 19 de junio de 2015.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, 2003, <http://goo.gl/K1kmOl>, consulta realizada el 19 de junio de 2015.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)-Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), **A UN-INTOSAI Joint Project: Collection of Important Literature on Strengthening Capacities of Supreme Audit Institutions on the Fight against Corruption, "Fraud Control Framework: Best Practice Guide**, 2013, <http://goo.gl/IMXowF>, consulta realizada el 10 de junio de 2015.

Secretaría de la Función Pública, **Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés**, México, 2015, <http://goo.gl/o5Vb9Q>, consultada el 17 de junio de 2015.

Secretaría de la Función Pública, **Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012**, México, 2009. <http://goo.gl/qcPFCW>, consultado el 17 de junio de 2015.

The Institute of internal Auditors (IIA), **Internal Auditing and Fraud**, U.S.A., 2009, <https://goo.gl/ep9ecY>, consulta realizada el 8 de junio de 2015.

Transparencia Internacional, **Transparencia Mexicana, Índice de Percepción de la Corrupción 2013, enfoque para México**, <http://goo.gl/HWtahx>, consulta realizada el 17 de junio de 2015.

Transparencia Internacional, **Transparencia Mexicana, Índice de Percepción de la Corrupción 2014, enfoque para México**, <http://goo.gl/7aYdA2>, consulta realizada el 17 de junio de 2015.

Legislación.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**, Diario Oficial de la Federación, México 2015.
- **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción**, México, Diario Oficial de la Federación, mayo, 2015.
- **Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones**, Diario Oficial de la Federación, marzo, 2012.
- Secretaría de la Función Pública, **Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control**

**Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno**, México, Diario Oficial de la Federación, junio, 2014.

- Secretaría de la Función Pública. **Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera**, México, Diario Oficial de la Federación, agosto, 2013.
- Secretaría de la Función Pública. **Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés**, México, Diario Oficial de la Federación, agosto, 2015.

---

## 12. Anexos

### ANEXO I Herramientas técnicas de apoyo

Como resultado de los estudios en materia de control interno y administración de riesgos realizados previamente por la ASF, se identificaron áreas de oportunidad, en las que se incluye la ausencia de metodologías para el proceso general de administración de riesgos (incluidos los de corrupción), ya que si bien la normativa señala y mandata dicho proceso, no se identifica claramente cuáles son los pasos que se deben seguir para cumplir con lo establecido, por ello en muchos casos se observa el desconocimiento de la aplicabilidad de forma concreta y correcta de la metodología a seguir para la identificación y administración de riesgos.

Al respecto, la ASF se dio a la tarea de desarrollar diversas herramientas técnicas, con la finalidad de coadyuvar con las instituciones del SPF en el fortalecimiento de dicho proceso, a fin de que éstas se consideren como un referente que les permita gestionar los riesgos a los que se encuentran expuestas y establecer las etapas que deben seguir para implementar un programa de promoción de la integridad y prevención de la corrupción, basado en las mejores prácticas internacionales en la materia, así como

para sancionar a los responsables y generar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, promover la transparencia y rendición de cuentas, y alcanzar mayores niveles de eficiencia en el desempeño gubernamental.

Las herramientas que la ASF ha elaborado para coadyuvar en desarrollo del control interno y administración de riesgos en el SPF, se encuentran disponibles para su descarga en el portal de la ASF [http://www.asf.gob.mx/Publication/171\\_Control\\_interno\\_riesgos\\_e\\_integridad](http://www.asf.gob.mx/Publication/171_Control_interno_riesgos_e_integridad) y son las siguientes:

- **Marco Integrado de Control Interno.** Se presenta como un modelo de control interno que puede ser adoptado y adaptado por el SPF. Es una herramienta que contiene los elementos para la implementación de un sistema de control interno efectivo, agrupados en los 5 componentes del control interno, cuyo objetivo es que las instituciones dispongan de los medios suficientes para la comprensión de las ventajas de implementar dicho sistema, debido a que se minimizan los riesgos, se reduce la probabilidad

de ocurrencia de actos de corrupción y fraude y permite observar las ventajas de integrar las tecnologías de información a los procesos institucionales; asimismo, se señalan los beneficios que se originan al implementar un ambiente de integridad y comportamiento ético de los servidores públicos, para consolidar la transparencia y rendición de cuentas.

- **Guías Técnicas.** Son las herramientas elaboradas por la ASF con la finalidad de ser utilizadas por todas las instituciones que así lo consideren. Éstas se desarrollaron considerando el marco normativo vigente y las mejores prácticas a nivel internacional,<sup>39</sup> y tienen como finalidad permitir gestionar los riesgos a los que se encuentran expuestos los procesos sustantivos y adjetivos relevantes de las instituciones (identificación, evaluación, priorización y mitigación).

Asimismo, están diseñadas para que las instituciones puedan llevar a cabo autoevaluaciones de riesgos a la integridad, a fin de mejorar su desempeño, promover la transparencia, fortalecer sus índices de rendición de cuentas y salvaguardar de manera más eficiente y eficaz los recursos públicos. De igual manera, las guías puestas a disposición de las instituciones del sector público proponen la implementación de las etapas a seguir para el establecimiento de un programa de promoción de la integridad y prevención de la corrupción, con la finalidad de que mediante la creación de dicho programa estén en condiciones de identificar, prevenir, evaluar y disuadir la ocurrencia de posibles actos corruptos, así como para sancionar a los responsables.

En conjunto, las guías técnicas permiten la implementación de la herramienta llamada **“Sistema Automatizado de Administración de Riesgos” (SAAR)**, a fin de que todo el sector público pueda automatizar las actividades relativas al registro de los riesgos que enfrenta, evaluarlos en función de su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia, asignar responsables específicos, obtener los mapas respectivos y, en breve, hacer de la administración de riesgos, incluidos los de corrupción, una realidad funcional en la operación cotidiana de la institución.

- **Programa de Sensibilización en Materia de Control Interno, Administración de Riesgos e Integridad.** Considera infografías<sup>40</sup> y video cápsulas, las cuales fueron diseñadas para que las instituciones que así lo consideren, las empleen como parte de la capacitación a su personal, incluidos los mandos superiores, en temas de control interno, la administración de riesgos e integridad, así como respecto de la importancia de su implementación y funcionamiento efectivo.
- **Capacitación.** La información presentada en este apartado fue elaborada para que las instituciones que así lo consideren, incluyan en sus PAC los temarios y contenidos sugeridos, con la finalidad de fortalecer las competencias profesionales de los servidores públicos, en materia de control interno, administración de riesgos e integridad, así como las recomendaciones respecto del perfil que deben tener los instructores.

## ANEXO II Importancia de los elementos de control del cuestionario de integridad

Tener un sistema de control interno sólido y apropiado para el tamaño, mandato y características de la institución, en el que la administración de los riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos, incluidos los riesgos de corrupción, estén identificados y administrados de manera que se prevenga su materialización, es un factor clave para que los titulares de las instituciones, quienes son los responsables directos del control interno, la administración de sus riesgos y la integridad al interior de su institución, tengan una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos de la organización y el adecuado ejercicio de los recursos públicos, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Como parte del sistema de control interno, existen controles anticorrupción específicos que contribuyen a asegurar la integridad institucional y la prevención de actos corruptos, los que al estar formalizados y operar de manera articulada, conforman un programa de integridad.

En el presente estudio se analizó el nivel de madurez que guardan dichos controles anticorrupción en cuanto a su establecimiento y operación en las instituciones del SPF.

39 Manual IntoSAINT; COSO 2013; Thought Leadership in ERM Risk Assessment in Practice; INTOSAI GOV 9100; Libro de Valores de la OLACEFS; Emergency Risk Management, Risk Management, Vol. 2, entre otros.

40 Representación gráfica de cierta información.

A continuación se muestra la relación que guardan los controles analizados en el presente estudio con los componentes de control establecidos en el Marco

Integrado de Control Interno para el Sector Público<sup>41</sup> y en el modelo COSO 2013.

RELACIÓN DE LOS CONTROLES ANALIZADOS EN EL ESTUDIO DE INTEGRIDAD, EL MICI Y EL MODELO COSO 2013



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el MICI y en el modelo COSO 2013.

A continuación, se describen de manera sucinta las características y relevancia de los controles analizados.

**Tono o respaldo ético de los mandos superiores**

Se entiende por tono o respaldo ético de los mandos superiores, al clima y ambiente generados por los líderes de una organización. El tono establecido por el titular y la alta dirección tiene una influencia significativa en los servidores públicos de la institución, ya que dicho tono permea en la operación de los procesos sustantivos y adjetivos realizados en la institución, al tiempo que la actuación de los servidores públicos tiende a alinearse a la conducta que observan de sus superiores.

La conducta proba y profesional de los titulares y mandos superiores promueve la honestidad, integridad, transparencia, imparcialidad, competencia, desempeño y cumplimiento del mandato de la institución; es decir, promueve activamente la cultura de la legalidad y rendición de cuentas.

Por ello, a fin de promover la integridad se requiere que los líderes de la organización sean congruentes con los valores éticos institucionales, lo cual significa promover mediante acciones específicas y su propia conducta un entorno de integridad adecuado.

41 El MICI fue publicado por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, en el marco de la V reunión plenaria del SNF, <http://goo.gl/TqcPbd>, consulta realizada el 15 de junio de 2015.

ELEMENTOS BÁSICOS DEL TONO O RESPALDO ÉTICO DE LOS MANDOS SUPERIORES



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el documento Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Guía Básica de Implementación, de la ASF, 2015.

**Establecimiento de un programa o política de integridad / anticorrupción**

Para generar mayor valor público y respaldar la confianza otorgada por la sociedad a las instituciones públicas, uno de los objetivos fundamentales de éstas debe ser la prevención y disuasión de irregularidades producidas por posibles hechos de corrupción. El consenso mundial de los organismos rectores en esta materia es que resulta menos oneroso y más fácil prevenir la corrupción, que reaccionar ante ella una vez ocurrida.

Al respecto, en el contexto de las mejores prácticas nacionales e internacionales se han desarrollado los programas de integridad, los cuales fortalecen la honestidad de los servidores públicos mediante el establecimiento y operación de forma articulada de controles suaves que buscan fomentar y recompensar la conducta positiva de los servidores públicos, al tiempo que

se orientan a prevenir, disuadir y detectar posibles actos corruptos mediante controles duros o anticorrupción, que buscan impedir o sancionar la conducta negativa de los servidores públicos. Ambos tipos de controles, interrelacionados y establecidos formalmente en la institución, conforman un programa esencial para prevenir e inhibir irregularidades.

Tal programa de integridad / anticorrupción, debe ser un documento autorizado al más alto nivel de la institución y establecer de manera sistemática y ordenada los controles, implementados en concordancia con los riesgos específicos identificados. De ese modo, su establecimiento y operación permite al titular y la alta dirección corregir de manera progresiva, ordenada e integral las fallas estructurales descubiertas, lo que posibilita tanto prevenir acciones corruptas como evitar la reincidencia de irregularidades ocurridas en el pasado.

### ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA O POLÍTICA DE INTEGRIDAD / ANTICORRUPCIÓN



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el documento Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Guía Básica de Implementación, de la ASF, 2015.

#### Capacitación en materia de integridad y corrupción

La capacitación en temas anticorrupción es un elemento clave para prevenir y disuadir acciones corruptas en las instituciones, y por lo general abarca aspectos fundamentales como las expectativas de la institución respecto de la actuación de los servidores públicos, las responsabilidades de éstos de conformidad con el marco jurídico aplicable, los elementos y señales que indican la posibilidad de comisión de actos corruptos, así como el deber de todo funcionario de informar sobre conductas ilícitas.

La capacitación en esta materia debe hacerse a la medida de cada institución y según el puesto que ocupa

el servidor público en la misma. Si bien la capacitación genérica sobre corrupción es de ayuda, resulta más eficaz identificar las áreas con mayor riesgo de corrupción dentro de la institución, analizar las líneas de responsabilidad respectivas y desarrollar capacitación específica, para que los servidores públicos en puestos clave comprendan su responsabilidad dentro del sistema anticorrupción.

La capacitación periódica de los servidores públicos refuerza la sensibilización ante la corrupción y el costo que la misma genera para la institución. Independientemente del método utilizado para generar y difundir el material de capacitación, una meta clave es verificar la comprensión del servidor público en cuanto a la capacitación recibida, lo cual se puede lograr por distintos medios,

como encuestas personales o electrónicas, exámenes, entrevistas, cuestionarios, entre otros.

### **Descripciones, perfiles y evaluaciones de puestos / selección de personal**

La honestidad, confianza, integridad y estabilidad, entre otras, son cualidades de la conducta humana orientadas a conducirse con coherencia y apego a la verdad, de acuerdo con los principios y valores éticos de la institución.

De ahí la necesidad de contar con perfiles de puestos que consideren la verificación de estos elementos como requisitos para la selección de su personal, especialmente en puestos directivos con responsabilidades sobre riesgos de corrupción, en áreas sensibles a actos de corrupción, o en puestos relacionados con funciones de vigilancia y control. Existen muchas pruebas específicas desarrolladas para contribuir a garantizar que los candidatos y servidores públicos mantienen una conducta de honestidad, lealtad, responsabilidad, compromiso y respeto a políticas y normas institucionales.

Estos mecanismos de verificación ayudan a prevenir incidentes de corrupción futuros, lo que fortalece la actuación íntegra del personal institucional y al mismo tiempo generan a la institución ahorros considerables por la disuasión de acciones corruptas futuras, por rotación continua de personal no idóneo y por la detección temprana de individuos que buscan beneficios ilegales en detrimento del mandato de la institución.

### **Línea de denuncias**

Diversos estudios internacionales señalan que las denuncias realizadas tanto por los servidores públicos de la institución como por terceros relacionados con ésta (proveedores, contratistas, ciudadanos receptores de los bienes o servicios generados por la institución, entre otros) son el control más importante para prevenir, disuadir y detectar actos de corrupción.<sup>42</sup>

De ahí la importancia de que las instituciones establezcan mecanismos confiables y seguros que permitan recabar e investigar las denuncias sobre posibles hechos de corrupción. Estos medios, denominados genéricamente líneas de denuncia, tienen una efectividad mayor para combatir la corrupción que otros medios más

tradicionales, como la auditoría externa, de acuerdo con estudios de los organismos rectores en la materia a nivel mundial. En promedio, una línea de denuncias operada eficazmente reduce las pérdidas por corrupción de las organizaciones en más del 50%. Este dato debe tomarse en cuenta al valorar el costo-beneficio de su implementación y operación en la institución.

La eficacia de una línea de denuncias depende de muchos factores, pero existen tres principios fundamentales: la operación neutral, objetiva y rigurosa de la línea de denuncias por personal especializado; la preservación de la confidencialidad de la información recibida y el anonimato del denunciante, lo que contribuye a asegurar que no habrá represalias para quienes reportan posibles actos corruptos; así como la investigación de cada denuncia recibida mediante protocolos formales y apropiados, para asegurar la tramitación oportuna y consistente de cada posible irregularidad, desde la recepción de las mismas hasta su resolución final.

### **Administración de riesgos de corrupción**

Todas las organizaciones están expuestas a riesgos de corrupción, por lo que se requiere de controles internos efectivos para prevenirlos, disuadirlos y detectarlos. Los riesgos de corrupción se encuentran determinados por dos factores esenciales: la probabilidad de que ocurran actos corruptos, y las consecuencias potenciales para la institución en caso de que se materialicen.

En consecuencia, la evaluación de riesgos de corrupción es un componente crítico del proceso general de administración de riesgos de la institución, ya que permite al titular y la alta dirección identificar de manera sistemática dónde y cómo puede ocurrir un hecho corrupto, y quién se encuentra en una posición que permita cometerlo. Una vez establecidos los esquemas y escenarios de corrupción que pueden ocurrir, conforme a los procesos que se llevan a cabo en la institución, la evaluación de riesgos de corrupción se concentra en corroborar si existen controles internos para hacer frente a dichas amenazas, y si los controles respectivos son suficientes y eficaces, a fin de corregir las debilidades y deficiencias.

El proceso para administrar los riesgos de corrupción generalmente incluye siete pasos clave, como se muestra en el siguiente esquema;

---

42 Asociación de Examinadores de Fraude Certificados, ACFE-Capítulo México, Reporte a las Naciones sobre el Abuso y el Fraude Ocupacional, México, 2014, Resumen ejecutivo, p. 22.

### ETAPAS DEL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el documento Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Guía Básica de Implementación, de la ASF, 2015.

En la primera etapa se considera la identificación de la totalidad de los riesgos incluidos los de corrupción, con base en los objetivos estratégicos y metas institucionales; en la segunda etapa, en función del inventario de riesgos, se identifican y establecen acciones (controles), para reducir y/o mitigar los riesgos identificados; en la tercera etapa se realiza una evaluación de la eficiencia y efectividad de los controles implementados para mitigar los riesgos identificados; en la cuarta etapa se realiza la valoración final del impacto y probabilidad de ocurrencia del riesgo, respecto de la evaluación de los controles, para determinar si el impacto y probabilidad de impacto se mantiene o disminuye; en la quinta etapa la totalidad de los riesgos se ubican por cuadrantes en la Matriz de Administración de Riesgos y se grafican en un mapa de riesgos en función de la valoración final; en la sexta etapa se definen las estrategias y acciones para la administración de los riesgos identificados en el inventario de riesgos, los cuales se incluyen en un

programa anual de administración de riesgos; finalmente, en la séptima y última etapa se realiza el seguimiento de las estrategias y acciones implementadas en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos a fin de informar su comportamiento.

Para facilitar la ejecución del proceso anterior, la ASF desarrolló la herramienta denominada SAAR, que tiene como objetivo coadyuvar con los titulares y los responsables de la administración de riesgos en las instituciones del SPF en la administración y seguimiento a sus riesgos.

El SAAR puede ser utilizado por cualquier entidad al hacer las adecuaciones pertinentes, en atención a su mandato, misión, visión y objetivos estratégicos. Asimismo, permite registrar, priorizar, supervisar y obtener los reportes de riesgos significativos que enfrentan los procesos sustantivos y adjetivos de la institución.

### **Supervisión al proceso de administración de riesgos de corrupción**

Una vez concebidos e implementados los controles internos para cada riesgo de integridad / anticorrupción detectado, es necesario llevar a cabo una evaluación al sistema de controles establecido, con objeto de asegurar que su diseño y operación es apropiado, suficiente y responde efectivamente a las amenazas identificadas.

Para tal efecto, se deben incorporar evaluaciones que supervisen el diseño y la eficacia operativa de los controles anticorrupción de la institución, a ser realizadas tanto por parte de los responsables individuales de los riesgos, como por parte de servidores públicos (o unidades específicas establecidas al interior de la institución) independientes a los procesos donde los riesgos y sus controles se encuentran presentes. Ambos tipos de revisiones son importantes y complementarias, pero debe tenerse presente que las evaluaciones proporcionan mayor objetividad cuando son realizadas por revisores que no tienen responsabilidad en las actividades que se están evaluando.

Los resultados de las evaluaciones deben informarse al titular de la institución y la alta dirección, quienes tienen la responsabilidad de adecuar el sistema de controles anticorrupción de acuerdo con las brechas y debilidades detectadas en el proceso de supervisión.

### **Controles anticorrupción específicos para procesos susceptibles**

En las instituciones existen áreas que, por la naturaleza de las operaciones y procesos que realizan, son especialmente vulnerables a posibles actos de corrupción, tales como adquisiciones, obra pública, administración de recursos (financieros, humanos, materiales y tecnológicos), expedición de concesiones y permisos, administración de padrones, así como funciones de inspección, vigilancia y control, o de medición de desempeño.

En dichas áreas, los servidores públicos tienen, entre otras funciones, el manejo de recursos públicos, la determinación de beneficiarios, el acuerdo con terceros de derechos y obligaciones contractuales, o la constatación del cumplimiento legal por terceros para obtener o preservar beneficios. Por ser estos procesos más vulnerables para la materialización de riesgos a la integridad, el titular y la alta dirección deben instruir y supervisar el establecimiento de controles específicos, de acuerdo con las operaciones realizadas.

Adicionalmente, en dichas áreas debe existir una adecuada segregación de funciones, así como claridad en la responsabilidad de cada servidor público, a fin de delimitar claramente quién está autorizado a realizar funciones y aprobaciones específicas, de manera tal que si una irregularidad llega a presentarse, se pueda exigir a los funcionarios involucrados una clara rendición de cuentas, de acuerdo con sus niveles jerárquicos.

### **Talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción**

Los talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción permiten a las instituciones, ya sea en lo general o por áreas administrativas específicas, gestionar las amenazas que enfrentan en cuanto a posibles actos de corrupción, bajo la premisa de que son los propios servidores públicos quienes conocen mejor los riesgos a la integridad presentes en los procesos y actividades institucionales, lo que los convierte en una fuente idónea para analizar las amenazas, proponer mejoras y contribuir al desempeño adecuado de su organización.

Dichos talleres son una alternativa eficaz en términos de alcance y enfoque, así como eficiente en términos de costos, que permite a las instituciones expandir la cobertura de vigilancia y mejorar la capacidad de administrar riesgos.

Adicionalmente, los talleres de autoevaluación aumentan entre el personal la sensibilidad sobre los esfuerzos realizados por mantener un entorno íntegro, y fortalecen la rendición de cuentas de los directores operativos, quienes son responsables de los riesgos en los procesos que dirigen, al enfatizar sus obligaciones específicas en materia de control interno y prevención de la corrupción en las operaciones a su cargo.

Los talleres señalados son parte importante del programa de integridad / anticorrupción de toda institución, y contribuyen a preservar la confianza de la alta dirección, los órganos de vigilancia y la ciudadanía respecto del ambiente íntegro de la institución.

### **Servidor público responsable o Unidad Anticorrupción**

En consideración de circunstancias pertinentes, como el tamaño, mandato y características propias de la institución, así como los resultados derivados del proceso de administración de riesgos de corrupción, el titular o el Órgano de Gobierno, en su caso, puede tomar la decisión de establecer una instancia especializada (o designar a un servidor público específico), responsable

de concebir e implementar el programa de integridad / anticorrupción y vigilar su cumplimiento; de promover la integridad en la actuación de los servidores públicos, y de prevenir, disuadir, detectar y monitorear el conjunto de los riesgos que puedan generar actos corruptos y la implementación de los controles respectivos.

Dicha instancia o servidor público debe ser preferentemente independiente de las áreas sujetas a procesos sensibles (aquellas cuya función principal es la administración de recursos públicos, materiales, humanos y tecnológicos, entre otras); debe tener autoridad suficiente dentro de la institución; con competencias profesionales y éticas demostradas para realizar las funciones, y la capacidad de informar directamente al titular u Órgano de Gobierno, en su caso, sobre sus actividades y hallazgos.

La designación puede recaer en servidores públicos que forman parte del personal institucional, por lo que no se requiere de erogaciones o plazas adicionales. La instancia puede promover la realización, por parte de los responsables, o realizar por sí misma, las actividades siguientes.

- Revisar la calidad, suficiencia y pertinencia de los controles anticorrupción implementados.
- Identificar cambios que afectan los riesgos de corrupción en la institución.
- Realizar propuestas de mejoras al sistema de control de la integridad, conforme a los resultados de sus evaluaciones.
- Mantener a los servidores públicos informados en materia de integridad.
- Llevar a cabo talleres de autoevaluación de riesgos de corrupción en la institución.
- Apoyar a los directores operativos en el desarrollo de controles para administrar los riesgos de corrupción.
- Contribuir en el desarrollo de programas de capacitación en materia anticorrupción.
- Orientar a los servidores públicos sobre la interpretación de los códigos de ética y de conducta.
- Administrar la línea de denuncias.
- Investigar los casos de corrupción reportados, con base en protocolos formales.

**ASF** | Auditoría  
Superior  
de la Federación

---

CÁMARA DE DIPUTADOS

---