

# Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público (1173)



AUDITORÍA ESPECIAL DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN, COMUNICACIONES Y CONTROL

DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA Y EVALUACIÓN A LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA Y EVALUACIÓN A LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO "B"

Enero de 2014



## Índice

Presentación	7
I. Objetivo	12
II. Alcance	12
III. Enfoque	13
1. Concepto de integridad	13
2. Control interno y sistemas anticorrupción	17
3. Características generales de un Programa de Integridad Institucional	19
4. Ventajas de un Programa de Integridad Institucional	21
5. Efectividad del Programa de Integridad Institucional	23
6. Principios del Programa de Integridad Institucional	25
7. Componentes del Programa de Integridad Institucional	27
7.1. Ambiente de control de la integridad	27
7.1.1. Tono ético en los mandos superiores	28
7.1.2. Integridad y valores éticos	29
7.1.3. Códigos de ética y de conducta	30
7.1.4. Resolución de actos contrarios a los códigos	31
7.1.5. Línea ética de denuncia	32
7.1.6. Reducción de tentaciones y oportunidades frente a actos contrarios a la integridad	33
7.1.7. Relaciones institucionales	36
7.1.8. Excepciones a los controles de integridad por los mandos superiores	37
7.1.9. Compromiso con la competencia profesional y ética	38
7.1.10. Capacitación y asesoría en materia de integridad	39
7.1.11. Selección, rotación, reportes de desempeño y despidos del personal	40
7.1.12. Liderazgo de los mandos superiores, asignación de responsabilidades y ejercicio de la autoridad	42
7.1.13. Procedimientos documentados y formales para la toma de decisiones	43

7.1.14.	Difusión de responsabilidades en materia de integridad institucional	45
7.1.15.	Instancia o unidad de integridad institucional	46
7.2.	Administración de riesgos a la integridad y de corrupción	48
7.2.1.	Establecimiento de objetivos de integridad	49
7.2.2.	Objetivos de integridad por unidad administrativa	50
7.2.3.	Comunicación de los objetivos estratégicos de integridad	51
7.2.4.	Análisis de recursos disponibles	51
7.2.5.	Participación de los servidores públicos	51
7.2.6.	Medición del desempeño	52
7.2.7.	Identificación de riesgos	53
7.2.7.1	Identificación de riesgos mediante métodos cuantitativos y cualitativos	53
	A) Inventario de eventos	54
	B) Entrevistas	55
	C) Cuestionarios y encuestas	56
	D) Análisis de procesos	57
7.2.7.2	Factores externos que inciden en los riesgos	58
7.2.7.3	Factores internos que inciden en los riesgos	59
7.2.7.4	Preguntas adicionales para identificación de riesgos a la integridad	60
7.2.8	Análisis y evaluación de riesgos	62
7.2.8.1	Respuesta a los riesgos	64
7.3.	Actividades de control para el fortalecimiento de la integridad	67
7.3.1.	Documentación del proceso de administración de riesgos y de las actividades de control	69
7.3.2.	Evaluación de las actividades de control	70
7.3.3.	Documentación del Programa de Integridad Institucional	71
7.3.4.	Actividades de control básicas para la administración de recursos humanos	72
7.3.5.	Administración de la información	74

7.3.6.	Controles físicos para bienes y activos vulnerables	74
7.3.7.	Asignación de responsabilidad y restricciones de acceso a recursos y registros	76
7.3.8.	Medición periódica del Programa de Integridad Institucional mediante indicadores	77
7.3.9.	Segregación de funciones	78
7.3.10.	Documentación y autorizaciones para procesos sensibles	79
7.3.11.	Investigación y respuesta ante casos de corrupción	81
7.3.12.	Actividades de control para las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC)	83
7.3.13.	Evaluación de riesgos a las TIC y formulación de un programa de seguridad en la materia	85
7.3.14.	Controles sobre programas de cómputo (software)	86
7.3.15.	Segregación de funciones en las TIC	86
7.3.16.	Continuidad de los servicios de TIC	88
7.3.17.	Controles sobre aplicaciones	89
7.4.	Información y comunicaciones	91
7.4.1.	Obtención y difusión de información a partir de fuentes internas y externas	92
7.4.2.	Comunicaciones	93
7.4.3.	Documentación del plan de comunicación institucional	94
7.4.4.	Comunicación interna eficaz	96
7.4.5.	Comunicación externa eficaz	97
7.4.6.	Emisión de informes	98
7.5.	Supervisión	100
7.5.1.	Supervisión continua y evaluaciones independientes	101
7.5.2.	Metodología de las evaluaciones independientes	103
7.5.3.	Autoevaluaciones	104
7.5.4.	Auditorías internas y externas	105
7.5.5.	Dictamen de auditoría	109
7.5.6.	Monitoreo permanente	111

7.5.7. Análisis de lecciones aprendidas	112
8. Síntesis del Programa de Integridad Institucional	113
8.1. Elementos preventivos del ambiente de control	114
8.2. Elementos preventivos de la administración de riesgos	116
8.3. Elementos preventivos de las actividades de control	117
8.4. Elementos preventivos de la información y comunicaciones	118
8.5. Elementos preventivos de la supervisión	119
Consideraciones finales del Estudio	120
Anexo 1. Metodología para la evaluación de riesgos de integridad	123
Anexo 2. Diagnóstico para la prevención de la corrupción	137
Anexo 3. Evaluación de los controles anticorrupción con base en el Modelo COSO 2013	143
Anexo 4. Evaluación de los controles anticorrupción	147

## Presentación

Promover un sistema cabalmente articulado de integridad institucional es una tarea esencial para toda entidad del sector público. Debido a su orientación preventiva, un sistema de esta naturaleza contribuye a brindar certidumbre y transparencia en el manejo de los recursos públicos y atiende la insistente demanda ciudadana de mayores niveles de probidad y rendición de cuentas en el ejercicio de la acción pública.

Los resultados de diversos estudios técnicos y estadísticos en la materia, incluidos los hallazgos de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el ejercicio de su responsabilidad de fiscalización superior, revelan que aún existen áreas de oportunidad significativas que deben corregirse para alcanzar el establecimiento, operación y evaluación de un sistema anticorrupción eficaz en las instituciones gubernamentales.

Existe un consenso mundial de que la corrupción aleja la inversión, amenaza el medio ambiente, aumenta la pobreza y obstaculiza que millones de personas, especialmente las que se encuentran en las situaciones de precariedad más graves, encuentren medios efectivos para ejercer sus derechos fundamentales.

Para reducir la incidencia de tales situaciones se han desarrollado programas de integridad institucional, los cuales se constituyen en un sistema de autovigilancia que dota de eficiencia, eficacia y economía a las operaciones; otorga confiabilidad a la información financiera y operativa; promueve que la entidad cumpla con las leyes aplicables; brinda una seguridad razonable de la salvaguarda de los recursos públicos mediante la implantación de controles anticorrupción y vigila, a través de distintos medios, la adecuada actuación de los servidores públicos.

Por ello, el factor principal para la prevención de los riesgos de fraude, abuso, desperdicio, corrupción y otras irregularidades reside en las estructuras del control de la integridad que cada institución establece para sí, de acuerdo con su mandato, características, magnitud y funciones.

Se debe tener presente que el fenómeno de la corrupción constituye una problemática altamente compleja, que requiere de soluciones integrales mediante la interacción de múltiples actores e instituciones. Cualquier esfuerzo que busque disminuir los índices de

corrupción no puede contar con un enfoque dirigido exclusivamente a sus efectos, sino debe atender también y en primer lugar sus causas.

Los programas de integridad institucional han demostrado su efectividad para prevenir, identificar, evaluar y disuadir la recurrencia de incidentes corruptos, así como para sancionar efectivamente a los responsables. Pero aún más importante, la implantación efectiva de los programas permite corregir de manera progresiva, ordenada y sistemática las fallas estructurales detectadas, para evitar la reincidencia de hechos identificados.

En aras de formular un programa de esta naturaleza, la ASF ha analizado, con un enfoque propositivo, las mejores prácticas internacionales en la esfera anticorrupción, con objeto de ofrecer los lineamientos básicos para ser adoptados por las entidades gubernamentales con el fin de propiciar un entorno adecuado de integridad.

El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) como promotoras de la integridad en el sector público es un tema cada vez más desarrollado en el escenario mundial, y su importancia ha sido reconocida por un número creciente de organismos internacionales abocados a estos temas.

Tal como lo establecen las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), una de las tareas relevantes de las EFS contra la corrupción es contribuir al fortalecimiento de las instituciones públicas, las cuales constituyen los elementos del sistema nacional de integridad.<sup>1</sup>

“Dentro de los límites establecidos por su mandato legal”, señala la INTOSAI “cada institución del sector público apoya su sistema nacional de integridad como las vigas que sostienen el techo de un edificio. Un sistema sólido de gobierno está basado en la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Bajo la consideración de que es mucho mejor prevenir que detectar la corrupción, la lucha de las Entidades Fiscalizadoras Superiores contra la corrupción requiere estar compuesta por varios elementos”.

De igual modo, la INTOSAI ha reconocido el importante papel que pueden desempeñar las EFS para colaborar en un cambio de perspectivas institucionales, con objeto de reemplazar

---

<sup>1</sup> ISSAI 5700.- Guidelines for the audit of corruption prevention in government agencies.

un esquema de controles inerciales por un modelo de servidores públicos participativos, proactivos y conscientes de su responsabilidad en la lucha contra la corrupción.

Al respecto, la Organización ha manifestado que “el primer paso para fortalecer el control interno implica cambiar la actitud que tienen algunos funcionarios hacia los auditores. La responsabilidad del auditor no es sólo desentrañar las irregularidades e identificar a los servidores públicos que rompen las reglas, sino que su papel es estar siempre al tanto de las políticas, prácticas, procedimientos y nuevos productos y servicios institucionales, para que constituyan una fuente de información para las dependencias y entidades”.<sup>2</sup>

En cumplimiento de esa responsabilidad, la ASF ha realizado el análisis contenido en el presente estudio, con el objetivo de difundir las políticas, prácticas y procedimientos anticorrupción más aceptados a escala mundial entre las entidades del sector público, las cuales cuentan con mandatos, funciones y antecedentes muy diversos.

Al mismo tiempo, debe observarse que esta contribución al abatimiento de actos corruptos no es ni puede ser el objetivo central de los órganos de fiscalización superior, sino un beneficio adicional a su labor fundamental, y más amplia, de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar que ésta se realizó de acuerdo con la normativa y disposiciones legales correspondientes, y constatar la consecución de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que la corrupción, entendida en su sentido amplio como *el abuso del cargo público para obtener beneficios privados*,<sup>3</sup> no cuenta con un epicentro a partir del cual se genere y se extienda. De existir ese centro, sería inevitable dirigir hacia él todo esfuerzo anticorrupción y medir el progreso alcanzado de manera sencilla.

Sin embargo, en la realidad la corrupción no deriva de un solo factor, sino que obedece a la presencia de elementos sistémicos, estructurales y multifactoriales que requieren ser atendidos mediante un enfoque multidimensional y coordinado, que propicie la interacción de distintas entidades encargadas cada una de atender ángulos especializados, a fin de alcanzar resultados efectivos en la materia.

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Convención de la ONU contra la Corrupción”.

En este sentido, los esfuerzos de cooperación en materia anticorrupción llevados a cabo por nuestro país en el contexto internacional para alinearse con las mejores prácticas internacionales en la materia han sido diversos.

Un ejemplo de lo anterior es la firma en 1996 de la *Convención Interamericana contra la Corrupción* de la Organización de los Estados Americanos y de la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en 1997.

De igual modo, en las últimas décadas el Gobierno Federal ha realizado esfuerzos por combatir la corrupción mediante diversas iniciativas y programas que, en general, no cuentan con una continuidad adecuada y se renuevan periódicamente con el cambio de administraciones.

En este aspecto, el pasado 30 de agosto de 2013 el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Programa para un Buen Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, el cual es aplicable de forma transversal a la Administración Pública Federal y uno de sus ejes es evaluar y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación de instituciones académicas y de investigación y mediante el fortalecimiento de las contralorías sociales comunitarias.

A pesar de los esfuerzos de los últimos treinta años, se observa que las acciones generadas por el Gobierno Federal para enfrentar la corrupción no han contado con una política integral, que articule las acciones en la sociedad y en los tres órdenes de gobierno, por lo que los resultados han sido limitados.

El Barómetro Global de la Corrupción 2013 difundido por Transparencia Internacional, el 9 de julio de 2013, muestra entre otros resultados los siguientes:

- Los mexicanos califican de “muy grave” el problema de la corrupción en el sector público.
- Uno de cada tres encuestados reportó haber pagado sobornos en el último año.
- De quienes tuvieron contacto con la policía en el último año, 61% declaró haber pagado sobornos.

- 72% de los encuestados calificó de ineficaces las acciones tomadas por el gobierno para combatir la corrupción en el país.

Sin duda, existen grandes esfuerzos en la lucha contra este lesivo fenómeno; sin embargo, al tratarse de acciones desvinculadas entre sí y discontinuas, no han dado los resultados esperados para contrarrestar de forma amplia su presencia y efectos.

En los términos de las consideraciones anteriores, y con objeto de sensibilizar a las instituciones del sector gubernamental (que cuentan con niveles de avance distintos en materia de controles anticorrupción, de acuerdo con sus antecedentes y culturas organizativas), en las páginas siguientes se examinan los elementos de un Programa de Integridad Institucional eficaz, en línea con las prácticas más aceptadas e implementadas en el contexto internacional.

Es importante señalar que un Programa de Integridad Institucional debe ser un documento formal de la entidad, en el cual se establecen de manera sistemática y ordenada los procedimientos y controles aplicados, en concordancia con los riesgos a la integridad y de corrupción que, de modo específico, enfrenta cada una.

Desde la perspectiva de la ASF, la implementación formal de un programa con estas características contribuye a fortalecer los esfuerzos anticorrupción llevados a cabo por las instituciones, con la finalidad de que no resulten omisos, insuficientes o fragmentarios, como ha sucedido de manera recurrente en determinadas instancias del sector público federal, estatal y municipal.

En consecuencia, la aspiración es contribuir a conformar una base consistente de mecanismos y procedimientos interrelacionados, a fin de que cada institución del sector público respalde con acciones concretas el compromiso de prevenir la materialización de acciones corruptas o contrarias a la integridad, con fundamento en un sistema técnico estructurado, coherente y avalado por los resultados obtenidos mediante la puesta en operación de las mejores prácticas internacionales.

## **I. Objetivo**

Analizar y describir 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 ejercicio de sus funciones.

## **II. Alcance**

El estudio incorpora acciones y elementos preventivos y disuasivos de posibles actos de corrupción, atendiendo a cada uno de los cinco componentes de control interno establecidos en el modelo COSO 2013, con el objetivo de conformar un programa anticorrupción integral y sistemático aplicable para todo tipo de entidades del sector público.

El estudio se sustenta en los lineamientos, metodologías y mejores prácticas emitidas por las principales instituciones internacionales en temas anticorrupción, incluyendo:

- “Into-SAINT: Manual de autoevaluación de la integridad para las Entidades de Fiscalización Superior”, publicado por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos.
- “Herramienta para la administración y evaluación del control interno”, publicado por la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos de América (GAO).
- “Control interno – Marco integrado 2013”, publicado por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) .
- “Auditoría Interna y Fraude”, publicado por el Instituto de Auditores Internos (IIA).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).
- “Reporte a las naciones sobre fraude y abuso ocupacional, 2012 “, publicado por la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (AFCE).
- “ISSAI 5700.- Guidelines for the audit of corruption prevention in government agencies”, publicado por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

- “A UN – INTOSAI joint project. Fraud Control Framework: Best Practice Guide”, publicado por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
- “ISSAI 1 – Declaración de Lima”, publicado por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
- “Fraud Prevention Check-Up”, publicado por la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (AFCE).
- “Estudio general de la situación que guarda el sistema de control interno institucional en el sector público federal”, formulado por la Auditoría Superior de la Federación.

### III. Enfoque

El estudio se centra en la recopilación, selección, análisis y adaptación de las directrices y documentos técnicos más relevantes que a nivel internacional han publicado organismos y asociaciones profesionales especializadas en materia de prevención y disuasión de actos corruptos en el sector público, con objeto de poner dicha información a disposición de los titulares de las entidades gubernamentales del país y de los demás servidores públicos para su aplicación.

El estudio técnico atiende criterios generales para la prevención y disuasión de actos corruptos, así como una base común de acciones y elementos que toda política anticorrupción establecida en las entidades del sector público debe contener.

Adicionalmente, el estudio indica que cada entidad debe considerar de modo particular los riesgos de corrupción específicos a los que se enfrenta, de acuerdo con su mandato y funciones.

#### 1. Concepto de integridad

La integridad es un término polisémico derivado del latín *in-tangere* que significa intocable. Por su etimología, la integridad hace referencia a la virtud, la incorruptibilidad y el estado de un ente que se mantiene intacto.

En el contexto operativo de las organizaciones, la integridad está estrechamente relacionada con un ámbito donde la corrupción, el fraude, la ilegalidad y otras irregularidades están ausentes.

De acuerdo con el Instituto para la Ética Global, existen cinco valores éticos fundamentales que nutren al concepto de integridad y que resultan aplicables a cualquier comunidad o cultura humana, independientemente de la edad, afiliación religiosa, género o nacionalidad de sus poblaciones.<sup>4</sup>

Estos valores desempeñan un papel determinante en las relaciones comerciales, personales, sociales y en todo tipo de situaciones, y consisten en:

- Honestidad
- Responsabilidad
- Equidad
- Respeto
- Empatía

Según lo señalado por este instituto, si las organizaciones adoptan y fomentan estos cinco valores y cada uno de sus actores individuales se esfuerza por incorporarlos a sus acciones cotidianas, es fácil prever la generación de un impacto positivo, así como los cambios drásticos que tendrían lugar en el entorno institucional.

Por su parte, la metodología de SAINT (*Self-Assessment of INTegrity*), desarrollada por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, la Oficina de Ética e Integridad en el Sector Público de los Países Bajos, y el Ministerio del Interior de la ciudad de Ámsterdam,<sup>5</sup> señala que el concepto de integridad también conlleva el significado de decencia común.

Atendiendo a estas consideraciones, los servidores públicos actúan con integridad cuando observan los valores y principios de la buena administración, los cuales de acuerdo con la metodología SAINT, abarcan la honestidad, sinceridad, sociabilidad, neutralidad, consideración, fiabilidad, orientación al cliente o destinatario de servicios, respeto, objetividad y decencia.

---

<sup>4</sup> <http://www.globalethics.org/>

<sup>5</sup> The National Office for Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector, the Integrity Office of the municipality of Amsterdam, and the Netherlands Court of Audit, "A new integrity instrument".

En un entorno íntegro, los servidores públicos cumplen con sus responsabilidades, ejercen sus atribuciones y utilizan la información y los recursos públicos a su disposición en beneficio del interés general al cual sirven, manteniendo una actuación adecuada con sus colegas y con la ciudadanía. En un ámbito de integridad, las instituciones realizan todo cuanto está a su alcance para:

- Diseñar procesos formales (conocidos generalmente como controles internos o sistemas de control interno) que eliminen tentaciones para los servidores públicos.
- Evitar el establecimiento de metas y objetivos irrazonables o imposibles.
- Capacitar y concientizar a los servidores públicos de manera periódica y clara sobre la importancia de la integridad y los principios éticos en el ejercicio del cargo público.
- Asegurar que los mandos superiores predicen con el ejemplo en su actuación ética.
- Promover una cultura abierta y transparente, en la cual las críticas son aceptadas, los errores pueden ocurrir y los actos sensibles en materia de corrupción pueden ser discutidos.
- Implantar mecanismos de denuncia efectivos que permitan conocer posibles actos corruptos y aseguren el anonimato de los denunciantes.

La integridad, por lo tanto, es un producto de la correcta dirección y de las buenas prácticas de los servidores públicos, así como una precondition indispensable para el desempeño eficaz y continuo del sector público.

Un gobierno conformado por servidores públicos que carecen de integridad pierde la confianza de la sociedad, lo que eventualmente erosiona su autoridad. La ciudadanía debe confiar en la acción gubernamental, ya que ésta proporciona múltiples servicios indispensables para el desarrollo social, político y económico de los países, y garantiza la convivencia pacífica y armónica de sus habitantes.

La integridad no sólo implica la observancia de la ley, la cual en este contexto es únicamente el límite mínimo de comportamiento y el punto de partida para el desarrollo de una actuación enfocada en la generación de valor público.

El valor público es un activo intangible fundamental de cualquier sociedad, en el cual se sustenta el aumento del bienestar social y la satisfacción de las necesidades básicas de la población en condiciones de equidad y justicia.

En la esfera del valor público, el concepto de integridad se presenta como un pilar de la actuación gubernamental y su enfoque, distinto al del mero cumplimiento legal, se ilustra en la tabla siguiente, tal como lo señala la metodología Into-SAINT.

Enfoque de Cumplimiento	Enfoque de Integridad
Enfoque Coercitivo	Enfoque Propositivo
Basado en reglas: normas impuestas (ley y regulaciones)	Basada en principios: normas y valores compartidos (decencia)
Controles duros	Controles suaves
Opinión: la gente es mala y hay que vigilarla para sancionarla en casos de incumplimiento	Opinión: la gente es buena y hay que promover sus capacidades y talentos
Se enfoca en la detección de las violaciones a la integridad.	Se enfoca en facilitar el buen comportamiento.
Enfoque legal	Enfoque directivo
Represión/Reacción	Prevención/Pro-acción

Tabla 1. Fuente: Elaborada por la ASF.

A fin de obtener buenos resultados en materia de integridad, se requiere de una combinación equilibrada de ambos enfoques, la cual se encuentra presente en un Programa de Integridad Institucional bien definido.

Finalmente, debe señalarse que existe un consenso en cuanto a que la atención prestada a la integridad debe ser permanente, por lo que el Programa de Integridad debe ser un elemento con presencia constante en el funcionamiento operativo de las entidades y dependencias. De ahí que sea deseable que el enfoque de integridad se encuentre previsto como un objetivo fundamental de los planes estratégicos que orientan la actuación de las instituciones.

En este sentido, la integridad no puede ser tratada como un proyecto, el cual se desarrolla y concluye; en contraste, el Programa de Integridad debe ser un estándar permanente de la dirección y el desempeño de la institución, cuya actualización debe verificarse a la par de los cambios en el entorno operativo y legal de la entidad.

## 2. Control interno y sistemas anticorrupción

Es aspiración de este estudio constituirse en un marco de referencia para que las instituciones del sector público cuenten con los elementos suficientes y adecuados con el objetivo de formular un *Programa de Integridad Institucional*, independientemente del Poder y el orden de gobierno en que se encuadren, y de acuerdo con sus mandatos, funciones y características particulares.

Debido a que la implementación de un Programa de Integridad ocurre como parte del control interno de la entidad, resulta pertinente identificar los antecedentes, fundamentos y principios básicos del concepto general de control interno.

De acuerdo con el consenso alcanzado en el contexto global, el control interno se entiende como un sistema funcional de componentes y elementos debidamente articulados entre sí que contribuye a que las entidades logren sus objetivos de manera eficiente, eficaz y económica, así como a garantizar la emisión adecuada de información (financiera y no financiera) y el cumplimiento de las leyes aplicables, entre otros propósitos.

El sistema de control interno institucional integra los procesos de salvaguarda de la integridad, los que al formar parte de éste adquieren el grado metodológico, sistemático y ordenado que requieren para su adecuada implementación y funcionamiento.

En el transcurso del tiempo se han desarrollado diversos modelos de control interno; sin embargo, algunos estándares han ganado mayor reputación a nivel internacional por su precisión y alcance, lo que los ha ubicado como referentes de control generalmente aceptados.

En 1992, el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) publicó su *Marco Integrado de Control Interno*, el cual adquirió una gran aceptación entre los sectores público, privado y social a nivel internacional, para convertirse en un estándar ampliamente utilizado en todo el mundo.

Tras veinte años transcurridos desde la formulación original y la implantación práctica del Modelo COSO, los entornos operativos de las instituciones públicas y privadas han cambiado de modo significativo, siendo cada vez más complejos, dinámicos, globales y basados en avances tecnológicos.

Al mismo tiempo, la actuación de entidades públicas y privadas se encuentra cada vez más vigilada por sociedades mejor informadas y demandantes del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, lo que ha puesto sobre las instituciones mayores exigencias de control en materia de corrupción y salvaguarda de la integridad.

Con estos hechos como antecedentes, la Comisión Treadway decidió revisar la operatividad y funcionalidad de su marco de control interno contra las exigencias existentes en el entorno actual de las organizaciones, a fin de hacerlo más eficaz. Lo anterior dio lugar a la publicación, en mayo de 2013, de la versión actualizada del Marco Integrado de Control Interno COSO.

La versión actualizada mantiene los elementos esenciales contenidos en el modelo original, los cuales han sido enriquecidos y precisados para permitir a las entidades desarrollar y mantener sistemas de control interno que incrementen la probabilidad de alcanzar sus objetivos y de adaptarse a los cambios en los escenarios operativos contemporáneos.

De ese modo, el Marco Integrado COSO publicado en 2013 mantiene la definición básica de control interno y de los cinco componentes que lo integran, por lo que el requisito de tener en cuenta estos componentes para evaluar la eficacia del sistema de control interno se mantiene sin cambios fundamentales.

De igual forma, el marco sigue enfatizando la importancia del juicio profesional de los mandos directivos y los órganos de gobierno para el adecuado diseño, implementación y funcionamiento del control interno, así como para evaluar su eficiencia y eficacia.

De manera condensada, las mejoras contenidas en el Marco COSO 2013 consisten en la ampliación de la categoría de información financiera para incluir otras formas importantes de información, tales como los informes no financieros y los informes internos.

Adicionalmente, el Marco incluye los múltiples cambios en el entorno operativo de las instituciones ocurridos en los últimos años, entre ellos:

- Expectativas en cuanto a la supervisión de la gobernanza institucional (gobierno corporativo);
- Globalización de los mercados y las operaciones;

- Aumento en la complejidad del ambiente operativo de las entidades;
- Mayores exigencias y complejidad de las leyes, normas, reglamentos y disposiciones;
- Demandas de competencias y habilidades profesionales para ciertos cargos y responsabilidades;
- Mayor uso de las tecnologías en las organizaciones, y
- Crecientes exigencias de prevención y detección de fraudes y actos corruptos.

Una de las mejoras más significativas del Marco COSO 2013 es la formalización de conceptos fundamentales contenidos en el modelo original, que en la versión actualizada constituyen principios vinculados con los cinco componentes.

Los principios tienen por objeto presentar de manera explícita 17 criterios esenciales que proporcionan claridad al usuario en el diseño e implementación de los sistemas de control interno, y forman la base para la articulación de un control interno efectivo.

Es importante señalar que el diseño e implementación de un programa anticorrupción y de integridad en las instituciones del sector público no tiene como condición previa y necesaria el establecimiento formal y documentado del Marco COSO, o de algún otro marco de control en específico.

Más aun, la implantación eficaz de un programa anticorrupción no sólo demuestra el compromiso con la integridad y el mejor desempeño de la acción pública, también puede constituirse en un primer paso para que las entidades y dependencias evalúen la razonabilidad y eficiencia de su sistema completo de control interno.

### **3. Características generales de un *Programa de Integridad Institucional***

Un *Programa de Integridad Institucional* constituye un marco sistemático de actividades y controles anticorrupción y de salvaguarda de la integridad, cuya responsabilidad y supervisión corresponde al órgano de gobierno o titular institucional, según sea el caso, y en el que participan todos los servidores públicos, de acuerdo con su nivel de autoridad y las funciones que desempeñan.

El Programa se inscribe al interior del sistema de control interno de una institución como un cuerpo de elementos técnicos que tiene cabida dentro de una estructura técnica más amplia y con la que mantiene vínculos dinámicos.

Su propósito es brindar una seguridad razonable en cuanto al logro de los objetivos de integridad institucionales, y sus características generales se refieren a lo siguiente:

- Se encuentra orientado al logro de objetivos anticorrupción y de protección de la integridad institucional, por lo que es un medio para alcanzar determinados fines, no un fin en sí mismo.
- Es un sistema que consiste en la interrelación adecuada de deberes y actividades en curso, por lo que opera en un contexto dinámico y cambiante.
- Se materializa mediante acciones realizadas por personas, por lo que no sólo se refiere a la elaboración de manuales, políticas y procedimientos; son las acciones de los servidores públicos, generadas en contextos determinados, las que aumentan o disminuyen los niveles de integridad institucionales.
- Proporciona una seguridad razonable, pero no absoluta, en cuanto a que los índices de integridad serán preservados y mejorados.
- Se aplica a la institución en su conjunto, así como a unidades administrativas específicas.
- Apoya al titular y a los mandos directivos a cumplir eficazmente con su responsabilidad inherente de preservar y mejorar los índices de integridad institucionales en sus respectivos ámbitos.

Es importante señalar que el diseño e implementación de un sistema efectivo anticorrupción y de control de la integridad es un reto para las instituciones y requiere de la participación proactiva y, por lo tanto, del juicio profesional de todos los servidores públicos para ser algo más que un conjunto inercial de trámites destinados a cumplir con ciertos procedimientos y políticas.

Los órganos de gobierno y los mandos superiores utilizan su experiencia y juicio profesional para determinar el grado de control de la integridad necesario. Los mandos medios y el personal administrativo, entre otros servidores públicos, utilizan su experiencia y juicio

profesional cotidianamente para seleccionar, desarrollar e implementar los controles anticorrupción en sus áreas de responsabilidad.

De igual modo, los auditores, entre otros responsables del control institucional, aplican su juicio profesional para supervisar y evaluar la eficacia y eficiencia del sistema anticorrupción.

Bajo esa premisa, debe subrayarse que la implantación de un Programa de Integridad Institucional es aplicable a cualquier institución del sector público, y su grado de efectividad dependerá en gran medida de la importancia que le concedan los servidores públicos, de la calidad y el grado de conocimientos técnicos con que cuenten en la materia y del juicio profesional que apliquen para su diseño, establecimiento, operación y supervisión.

De esta manera, el sistema anticorrupción de una entidad pequeña puede ser menos sofisticado que el de una institución más grande y compleja, y aun así contar con altos índices de eficiencia y efectividad.

#### **4. Ventajas de un Programa de Integridad Institucional**

Establecer un sistema eficaz de controles anticorrupción articulado en un Programa de Integridad Institucional ofrece a las instituciones ventajas importantes, entre las cuales destaca el hecho de contar con un documento formal, sistemático y ordenado que evita y facilita, entre otras actividades:

Evita	Facilita
Duplicidad de funciones o esfuerzos en materia anticorrupción.	Mejor aprovechamiento de los recursos públicos destinados a reducir los índices de corrupción y salvaguardar la integridad.
Omisión de controles anticorrupción importantes, o la recurrencia de deficiencias significativas en los mismos.	Corrección progresiva del diseño estructural institucional para alcanzar mayores índices de integridad y desempeño.
Realización de esfuerzos fragmentarios o atomizados sin conexión lógica.	Práctica de evaluaciones integrales para detectar las debilidades y áreas de oportunidad con mayor precisión y alcance.

<p>Persistencia de las causas subyacentes que posibilitan la comisión de actos corruptos o de faltas a la integridad institucional.</p>	<p>Fortalecimiento de los índices de integridad y la consecuente confianza de la sociedad en su actuación.</p>
---	--

**Tabla 2. Fuente: Elaborada por la ASF.**

De manera específica, un sistema integral de controles anticorrupción brinda a los órganos de gobierno y a los mandos superiores de la institución:

- Un medio para aplicar un sistema interconectado y lógico de controles anticorrupción en cualquier tipo de institución, mediante las adecuaciones que resulten necesarias conforme a su mandato, características, funciones y estructura legal.
- Un enfoque basado en principios técnicos y avalados a nivel internacional, que al mismo tiempo cuenta con la flexibilidad suficiente para facilitar su adopción por parte de cualquier entidad del sector público.
- Un esquema claro, sencillo y ordenado que facilita la comprensión y visualización de la forma en que los diversos componentes y principios anticorrupción se encuentran presentes, la manera en que funcionan y cómo se articulan entre sí para operar eficazmente.
- Un medio eficaz para identificar y analizar los riesgos de corrupción, así como para desarrollar y administrar las respuestas apropiadas.
- La oportunidad de eliminar los controles ineficaces o redundantes que proporcionan un valor mínimo a la disminución de los riesgos de corrupción en la entidad.

Al mismo tiempo, para la ciudadanía, las entidades coordinadoras y los grupos de interés externos de la entidad, el desarrollo y aplicación de un Programa de Integridad Institucional que sistematiza e interrelaciona los controles anticorrupción ofrece mayor confianza en:

- El órgano de gobierno o titular institucional, según corresponda, respecto de su compromiso por reducir los índices de corrupción.

- La operación transparente e íntegra de la institución, la cual busca proactivamente alcanzar sus objetivos y metas anticorrupción y aporta mayores niveles de valor público a la sociedad.
- La capacidad de la institución para estar a la vanguardia y responder a los retos y demandas recurrentes de la sociedad.
- La capacidad de la institución para eliminar controles anticorrupción ineficaces o redundantes y establecer los que resulten necesarios conforme a sus riesgos específicos, mediante la aplicación del juicio profesional riguroso.

### **5. Efectividad del Programa de Integridad Institucional**

El análisis de la ASF de las mejores prácticas internacionales revela que los elementos y controles anticorrupción de un Programa de Integridad Institucional se encuentran contenidos al interior de cinco componentes, de acuerdo con la naturaleza de cada control anticorrupción.

Con el propósito de brindar claridad conceptual y facilitar la categorización de los controles anticorrupción (los cuales quedan contenidos en diversos componentes específicos), se ha tomado como referencia al Modelo COSO 2013 para definir dichos componentes, los cuales consisten en:

1. Ambiente de control de la integridad
2. Administración de riesgos a la integridad y de corrupción
3. Actividades de control para el fortalecimiento de la integridad
4. Información y comunicaciones
5. Supervisión

El Programa de Integridad Institucional debe proporcionar una seguridad razonable de que los objetivos y metas anticorrupción de la institución serán alcanzados, y requiere para su efectiva operación que:

- Cada uno de los cinco componentes y los principios que los articulan (mencionados en el numeral seis de este estudio), se encuentren presentes y en funcionamiento.

Al respecto, los componentes y principios relacionados se encuentran presentes cuando existen como parte del diseño del Programa para cumplir con objetivos específicos.

El requisito de que estén en funcionamiento implica que los elementos, componentes y principios pertinentes cumplen en la realidad operativa de la institución con el propósito para el que fueron diseñados y establecidos.



Figura 1. Fuente: Elaborada por la ASF.

- Los cinco componentes se interrelacionan adecuadamente, los elementos de cada componente están de igual modo articulados de manera colectiva y hacen frente en la realidad a los riesgos de integridad que la institución enfrenta.

De lo anterior, se concluye que los componentes del Programa y sus elementos no deben ser considerados en lo individual para medir la efectividad del sistema de control de la integridad, sino que debe valorarse su funcionamiento conjunto como un sistema integral e inseparable.

Si se detecta una deficiencia importante relacionada con la presencia y funcionamiento de un componente o principio, o con respecto a la interrelación armónica de los componentes,

la institución no puede concluir que ha cumplido con los requisitos para el establecimiento y operación de un sistema eficaz de control de la integridad.

#### **6. Principios del *Programa de Integridad Institucional***

Como se menciona en el apartado anterior, las entidades gubernamentales deben contar con los principios que hacen funcionales a los componentes de su Programa de Integridad Institucional, los cuales en materia anticorrupción y de promoción de la integridad implican que:

Componente	Principios
<b>Ambiente de Control</b>	1. La institución demuestra un compromiso efectivo con la integridad y los valores éticos.
	2. Los órganos de gobierno demuestran independencia de los mandos directivos y supervisan el desarrollo y los resultados de los controles anticorrupción.
	3. Los mandos directivos establecen, bajo la supervisión de los órganos de gobierno, las estructuras, canales de información y líneas de autoridad y responsabilidades necesarias para el logro de los objetivos de integridad.
	4. La institución demuestra el compromiso de atraer, capacitar y retener a servidores públicos con adecuados perfiles éticos y profesionalmente competentes, de acuerdo con los objetivos institucionales que apoyarán.
	5. La institución obliga a rendir cuentas y responsabiliza, mediante líneas de autoridad claras, a los servidores públicos encargados del control de la integridad.
<b>Administración de Riesgos</b>	6. La institución establece los objetivos anticorrupción con claridad suficiente para permitir periódicamente la identificación y evaluación de riesgos relacionados con los objetivos de integridad.
	7. La institución identifica los riesgos que amenazan el logro de sus objetivos de integridad a lo largo de toda la entidad, y el análisis de dichos riesgos es el fundamento para determinar el modo en que serán administrados.
	8. La institución considera durante los procesos de evaluación de riesgos la posibilidad de fraudes y acciones corruptas.
	9. La institución identifica y evalúa los cambios que podrían afectar significativamente al sistema de control de la integridad.
<b>Actividades de Control</b>	10. La institución selecciona y desarrolla actividades de control que contribuyen a la mitigación de los riesgos de corrupción, tomando como base su proceso de administración de riesgos.
	11. La institución selecciona y desarrolla actividades de control general sobre la tecnología.
	12. La institución implementa las actividades de control anticorrupción mediante políticas y programas documentados que establecen los resultados esperados, y cuenta con procedimientos específicos que ponen en práctica a la política o programa.
<b>Información y Comunicación</b>	13. La institución obtiene, genera y utiliza información relevante y de calidad para apoyar el funcionamiento de los otros elementos anticorrupción contenidos en los diferentes componentes del control interno.
	14. La institución comunica información interna, incluyendo los objetivos y responsabilidades anticorrupción y de control de la integridad.
	15. La institución comunica a partes externas los asuntos que afectan al funcionamiento de los componentes del control de la integridad.
<b>Actividades de Supervisión</b>	16. La institución selecciona, desarrolla y lleva a cabo autoevaluaciones y evaluaciones independientes para determinar si los elementos anticorrupción y los componentes del control interno están presentes y en funcionamiento.
	17. La institución evalúa y comunica oportunamente las deficiencias de los controles anticorrupción y otras debilidades del control interno a las partes responsables de tomar acciones correctivas, incluyendo a los mandos directivos y a los órganos de gobierno.

Tabla 3. Fuente: Elaborada por la ASF.

## 7. Componentes del Programa de Integridad Institucional

### 7.1. Ambiente de control de la integridad

El *Ambiente de Control* es el componente principal de un sistema eficaz de control de la integridad, así como la base para promover una cultura preventiva contra la corrupción, el abuso, el despilfarro, el fraude y otras irregularidades que atentan contra un entorno de valores éticos.<sup>6</sup>



Tabla 4. Fuente: Elaborada por la ASF.

El ambiente de control, en consecuencia, proporciona disciplina y estructura el sistema de control anticorrupción e incluye elementos relevantes para prevenir acciones corruptas, tales como: la implementación de prácticas adecuadas de reclutamiento, la sensibilización de todos los servidores públicos sobre los valores éticos o el establecimiento de líneas de denuncia anónimas y confidenciales que permiten comunicar posibles violaciones a la integridad.

De igual modo, este primer componente enfatiza el tono ético en los mandos directivos y los códigos de ética y conducta, como mecanismos esenciales para salvaguardar los índices de integridad institucional y reducir la incidencia de irregularidades.

<sup>6</sup> Adaptado del informe COSO 2013.

Para llevar a cabo la aplicación práctica del presente componente del Programa de Integridad Institucional en la gestión de la institución, se requiere consultar los apéndices contenidos en la parte final del presente documento, los cuales forman parte integrante del Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público.

#### **7.1.1. Tono ético en los mandos superiores**

Las dependencias y entidades de gobierno reciben asignaciones presupuestales con el objeto de cumplir objetivos institucionales en un marco de responsabilidades concatenadas, las cuales tienen como fin último satisfacer las demandas de la sociedad en distintos rubros.

Los servidores públicos, por tanto, deben estar conscientes de que servir al interés colectivo es el objetivo primordial de sus actividades cotidianas, las cuales son desempeñadas conforme al marco legal específico de cada institución.

En congruencia con este precepto, los diversos marcos jurídicos que rigen el desarrollo de acciones gubernamentales se encuentran sustentados en un principio fundamental que plasma el artículo 134 constitucional: “los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Bajo esa premisa, los titulares y mandos directivos de los entes gubernamentales deben establecer un tono ético que acentúe y facilite la adopción de los referidos principios constitucionales para el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de los recursos públicos a su disposición.

El énfasis en la integridad que demuestran los mandos superiores en su estilo de dirección es, por tanto, un elemento fundamental que marca la pauta del ambiente ético que prevalecerá en la institución, bajo el postulado de que predicar con el ejemplo es un principio fundamental para mantener la integridad.

La sensibilización del personal hacia una cultura de integridad puede obtenerse por diversos medios, siendo los más utilizados en el contexto internacional:

- Las comunicaciones verbales sobre la importancia de la integridad en las reuniones de trabajo;
- Comunicaciones escritas en los medios de comunicación institucionales (tableros, oficios, intranet, circulares, entre otros);
- La respuesta expedita y ejemplar ante actos que vulneren al entorno de valores, y
- Como se ha mencionado, mediante el ejemplo de los altos mandos de una conducta ética en el desarrollo de las actividades cotidianas.

De este modo, la actuación ética de los mandos superiores ejerce presión sobre el conjunto de los servidores públicos, quienes son motivados, tanto por sus superiores, como por sus compañeros, para conservar una conducta íntegra que disminuya la probabilidad de ocurrencia de actos corruptos en el desarrollo de sus labores diarias.

Si los mandos superiores promueven y alientan una cultura que enfatiza la importancia de la integridad, habrá posibilidades mucho más significativas de que el conjunto de los servidores públicos comprenda que esa es la cultura a la que deberá ajustarse.

### **7.1.2. Integridad y valores éticos**

Todo programa o sistema de integridad institucional se sustenta en los principios éticos rectores de la conducta de quienes lo operan. Como se ha señalado, el adecuado ejercicio del control de la integridad institucional corresponde a todos los servidores públicos, sin excepción, por lo que la observancia de una actuación íntegra por parte de cada servidor público es imprescindible para la correcta implementación y funcionamiento de aquellos elementos que previenen, disuaden y sancionan acciones corruptas o irregulares.

Corresponde a los mandos superiores de la institución establecer, difundir, comunicar y supervisar la observancia de los principios éticos institucionales, los cuales se configuran en el fundamento de integridad para conducir y controlar la entidad.

Estos principios enmarcan actitudes y valores de los servidores públicos en el desempeño de sus actividades, y van más allá del cumplimiento de las leyes y ordenamientos que les son aplicables.

El titular y los mandos directivos son responsables de establecer y procurar la observancia de una cultura de integridad institucional mediante acciones y procedimientos especializados, como los que se detallan en este documento.

Es importante recalcar que el primer factor que ejerce influencia sobre el personal institucional en materia de integridad es el ejemplo en la actuación mostrada por los altos mandos, la cual representa un componente decisivo para demostrar la conducta esperada de todos los funcionarios de la institución.

Mediante su actuación, los mandos directivos pueden demostrar y promover la adopción de principios básicos para el desempeño del cargo público, tales como la imparcialidad, respeto, tolerancia, probidad y profesionalismo, entre otros.

### **7.1.3. Códigos de ética y de conducta**

Con el objetivo estratégico de promover los valores de integridad que rigen la actuación institucional de los servidores públicos, las dependencias y entidades establecen códigos formales de ética y de conducta, los cuales detallan los principios de actuación de sus servidores públicos y reconocen la actuación esperada de ellos en el cumplimiento de sus funciones.

Los titulares y los mandos superiores de las dependencias y entidades asumen la responsabilidad de supervisar la implementación y actualización continua de estos documentos, en tanto que las oficinas o unidades encargadas del control interno y la salvaguarda de la integridad institucional son quienes en la práctica desarrollan las actividades necesarias para la consecución de este objetivo.

De esta manera, los códigos plasman, mediante conceptos concisos e integrales, las acciones de los servidores públicos que son aceptables y aquellas que no lo son, las sanciones a que se hacen acreedores quienes transgredan sus principios, y las medidas a tomar en caso de que un servidor público tenga conocimiento de una conducta inaceptable y no la informe.

Asimismo, los códigos hacen referencia explícita a conductas cuya ejecución resulta inadmisibles al vulnerar la integridad institucional y constituirse, en los casos graves, en

acciones abiertamente corruptas (por ejemplo, el uso abusivo del cargo o la exigencia ante terceros de pagos no previstos por la ley).

Para dotar de efectividad los códigos, éstos deben ser revisados y actualizados regularmente a fin de constatar que sus principios y lineamientos siguen siendo acordes con el mandato y las funciones desarrolladas en el interior de la entidad, y que la protegen frente a los riesgos de corrupción a los que está expuesta.

De la misma manera, los códigos de ética y conducta deben ser reconocidos por todos los servidores públicos de la institución, con objeto de verificar que su contenido sea analizado y comprendido por sus destinatarios.

Una práctica común para atender este propósito es la firma de dichos documentos por parte de todos los servidores públicos, lo que contribuye a promover la lectura de los códigos y a documentar la conformidad del personal con ellos.

La difusión transparente de los códigos entre aquellos terceros con quienes la institución mantiene relaciones comerciales o institucionales (como los proveedores de bienes y servicios, otras instituciones del sector público y la propia ciudadanía) es, de igual modo, un elemento que permite transmitir los principios éticos de su actuación, lo que en consecuencia concientiza en el interior y exterior sobre el contenido de los mismos y facilita su observancia.

#### **7.1.4. Resolución de actos contrarios a los códigos**

Las infracciones de los principios éticos y normativos de la conducta deben ser identificadas y resueltas de forma oportuna y consistente, y se debe considerar la imposición de acciones correctivas apropiadas.

La imposición de medidas disciplinarias se inicia con una investigación que emplea diversas técnicas como entrevistas, revisiones separadas, recopilación de evidencias materiales, análisis asistidos por computadora y declaraciones escritas, con la finalidad de documentar cada caso.

Como resultado de la investigación a cargo de personal competente y experimentado en la materia, se determina la relevancia del acto cometido, se identifica la forma en que se llevó a cabo, se evalúa la causa que lo propició y se valoran los efectos provocados.

Las dependencias y entidades requieren de un grupo de especialistas que desempeñe estas funciones, ya sea que formen parte del personal dedicado a otras labores afines, o que sean seleccionados y designados de manera específica para este propósito, de acuerdo con el tamaño y complejidad de la institución y los recursos disponibles.

A fin de que los servidores públicos comprendan que las normas y principios de los códigos son importantes, los mandos superiores instruyen que se proporcionen los mismos directamente a cada persona, toman con la debida seriedad las violaciones a los mismos y, en su caso, imponen las medidas pertinentes tras las investigaciones.

#### **7.1.5. Línea ética de denuncia**

Una línea ética de denuncia es un medio formal de comunicación establecido por la institución para que los servidores públicos y cualquier tercero interesado den a conocer información sobre probables actos corruptos o eventos contrarios a la integridad institucional, ya sea que hayan tenido lugar en el pasado o se estén realizando en el presente.

Dicho mecanismo puede consistir en buzones, líneas telefónicas, correos electrónicos o sitios en línea establecidos con la finalidad de atender las denuncias antes señaladas.

Los programas de línea de denuncia constituyen una parte fundamental del programa institucional de combate a la corrupción, y un medio central para la prevención, detección y disuasión de actos corruptos, faltas a la integridad y conductas inadecuadas.

Estudios especializados señalan que las líneas de denuncia han sido tradicionalmente el medio más eficaz para descubrir actos corruptos, fraudes y otras irregularidades, las cuales

superan por mucho a otros controles anticorrupción como las auditorías externas, internas y las revisiones por la dirección.<sup>7</sup>

De igual modo, estos mecanismos se constituyen en elementos disuasivos fundamentales, al transmitir el mensaje de que las acciones contrarias a la integridad podrán ser fácilmente reportadas y atendidas.

Por otra parte, al implementarse un programa de este tipo, adecuadamente diseñado a la medida de la institución, se logran reducciones significativas en la duración de los esquemas de corrupción que estén ocurriendo, así como en el monto promedio de las pérdidas, debido a la detección más oportuna.

La debida implementación de un programa de línea de denuncia comprende características tales como que el programa se encuentre adecuadamente difundido a todos los niveles de la institución y a terceros interesados, así como que los denunciantes confían en que pueden informar de forma anónima, confidencial y sin temor a represalias.

El programa debe incorporar un sistema de administración de casos que registre los reportes de denuncia y su seguimiento hasta su resolución. La unidad anticorrupción de la entidad o la instancia equivalente debe supervisar la eficacia y cumplimiento del programa.

Los mandos superiores deben difundir periódicamente que cualquier actividad sospechosa sea reportada oportunamente, y hacer énfasis en la política de vigilar que quienes efectúen las denuncias conservarán el anonimato y no serán sujetos de represalias.

#### **7.1.6. Reducción de tentaciones y oportunidades frente a actos contrarios a la integridad**

Entre las actividades que promueven un entorno ético apropiado se encuentra la disminución de tentaciones en el contexto operativo de la institución, lo que fortalece los controles suaves de integridad y facilita el cumplimiento de los principios éticos.

El titular y los mandos superiores se encuentran en una posición privilegiada para lograr este propósito, ya que dirigen la institución y a los servidores públicos que la conforman.

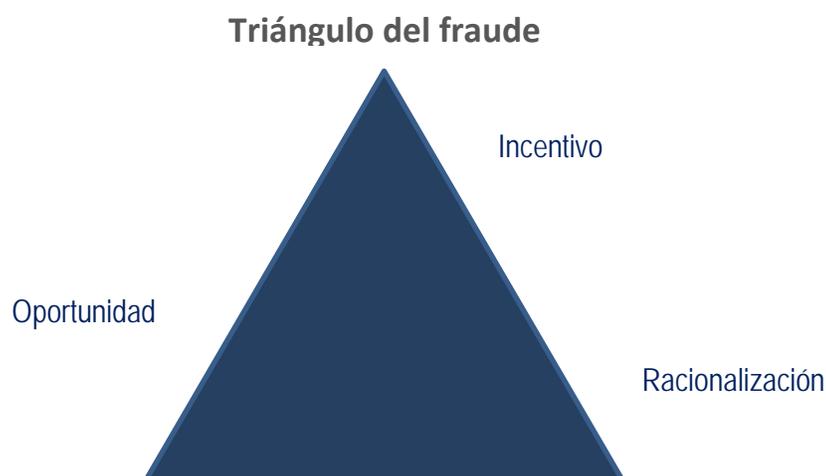
---

<sup>7</sup> Asociación de Examinadores de Fraude Certificados, *"Reporte a las naciones sobre el abuso y el fraude ocupacional, 2012"*.

De acuerdo con la teoría clásica del triángulo del fraude, desarrollada por el criminólogo Donald Cressey,<sup>8</sup> existen tres factores fundamentales que se encuentran presentes sobre el ámbito de actuación profesional de una persona, los cuales posibilitan la comisión de actos corruptos y otras conductas éticamente inapropiadas. Estos factores son:

1. Incentivo o presión: la persona enfrenta presiones financieras, laborales, familiares o personales que lo inducen a obtener recursos económicos aun de forma deshonesto, o existen incentivos en su entorno laboral para actuar de dicha manera (por ejemplo, en su lugar de trabajo la actuación corrupta es una práctica común pocas veces detectada y sancionada).

De ahí la importancia de que el titular y los mandos directivos promuevan con su propia actuación un entorno ético, y disminuyan en lo posible los elementos presentes en el contexto operativo de la institución que inciden negativamente en los servidores públicos.



2. Oportunidad: existen circunstancias (por ejemplo, la ausencia de controles, o la implantación de controles desvinculados entre sí o ineficaces) que facilitan la oportunidad de cometer un acto corrupto o contrario a la integridad, por lo que se vuelve fundamental contar con un sistema eficaz y adecuadamente interconectado y monitoreado de controles preventivos y disuasivos de posibles acciones corruptas.

---

<sup>8</sup> "The fraud triangle originated from Donald Cressey's hypothesis", Association of Certified Fraud Examiners.

3. Racionalización/actitud: las personas que cometen actos deshonestos poseen una actitud, carácter o conjunto de valores que les permiten, consciente e intencionalmente, cometer dichos actos, y justifican su comportamiento mediante excusas que pretenden disminuir la gravedad de sus faltas a la integridad. De ahí la importancia de establecer un ambiente de tolerancia cero a la corrupción y de asegurar que los servidores públicos contratados cuentan con los perfiles éticos y profesionales idóneos para ocupar el cargo.

Con base en lo expuesto, incentivar y reconocer a quienes se desempeñan de forma íntegra y eficiente con promociones y beneficios (no necesariamente pecuniarios) con fundamento en logros profesionales y éticos es un modo de eliminar tentaciones y propiciar la observancia de los valores institucionales.

De igual modo, alinear los objetivos y actividades institucionales con la estructura organizacional evita confusiones y duplicidad de funciones propicias para la comisión de acciones irregulares, además de que contribuye a supervisar que el número de personal para cada área, nivel jerárquico y función sea el apropiado.

Por otra parte, el establecimiento de metas realistas elimina presiones excesivas para el personal y privilegia la calidad de los trabajos sobre su cantidad, sin que ello se traduzca en la propagación de un ambiente laxo o de bajo rendimiento.

En determinadas esferas del sector público persiste el juicio equivocado de que a mayor número de horas trabajadas por los servidores públicos fuera de los horarios oficiales, mayor es la calidad profesional de su personal y mayor su compromiso con la institución.

Diversos estudios han demostrado que lo contrario tiene lugar, en la medida en que las excesivas cargas de trabajo y el alejamiento de los servidores públicos de un contexto social, personal y familiar adecuado terminan por agotar su productividad, iniciativa y creatividad, lo que eventualmente debilita el compromiso de los funcionarios con la institución.

De este modo, establecer metas realistas, contar con el número adecuado de servidores públicos y recompensarlos con base en el mérito son prácticas reconocidas que reducen significativamente los motivos del personal para justificar posibles acciones corruptas, al promover un entorno de profesionalismo y respeto a su trabajo.

Por el contrario, un entorno laboral tolerante de prácticas irregulares, el menosprecio a los horarios oficiales, la subsistencia de cargas excesivas de trabajo o un mecanismo de promociones y beneficios con base en preferencias injustificadas o el amiguismo, son ejemplos de situaciones que contaminan el ambiente de valores institucionales con sentimientos de encono y frustración, lo que ocasiona tentaciones a la integridad entre los servidores públicos.

De igual forma, supervisar y eliminar del entorno laboral puntos o circunstancias que posibilitan actos de corrupción potenciales es una práctica eficaz y económica que contribuye a reducir las tentaciones existentes (por ejemplo, la implementación de controles físicos sobre activos valiosos dentro de la institución).

#### **7.1.7. Relaciones institucionales**

Una práctica que demuestra el establecimiento de un tono ético apropiado por parte de los órganos de gobierno y los titulares institucionales, según corresponda, es la implementación de mecanismos de supervisión que aseguren que la información puesta a disposición de terceros (como son comunicados oficiales, estadísticas, boletines, así como informes financieros, presupuestarios y operacionales o programáticos) es adecuada y precisa, mediante procedimientos transparentes que garantizan que dicha emisión de informes, tanto financieros como no financieros, se sustenta en los principios de integridad, confiabilidad y oportunidad.

De este modo, las relaciones institucionales de la entidad o dependencia deben tener como base el profesionalismo técnico, el rigor metodológico, la exactitud y la oportunidad respecto de toda la información que dé a conocer, a fin de respaldar con el trabajo cotidiano la promoción de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, la cooperación de los mandos directivos con los auditores internos y externos, así como con otras instancias de control y supervisión, fortalece la imagen de integridad de la institución en beneficio de su personal y de terceros independientes.

Adicionalmente, las entidades y dependencias establecen de manera cotidiana relaciones con proveedores y terceros interesados para su funcionamiento. En caso de que en dichas relaciones se detecte la presencia de acciones contrarias a la integridad o actos

posiblemente constitutivos de delitos (por ejemplo: facturas emitidas por montos menores o mayores a los reales, retrasos injustificados en los pagos, entre otros), éstos deben ser identificados y corregidos de forma oportuna, y el sistema de control anticorrupción debe revisarse para determinar cómo ocurrió el acto y de qué manera se puede prevenir su recurrencia.

#### **7.1.8. Excepciones a los controles de integridad por los mandos superiores**

Así como los casos en que se impondrán medidas correctivas por contravenir los principios de integridad deben ser comunicados al conjunto de los servidores públicos, de igual modo se deben comunicar formalmente las circunstancias excepcionales bajo las cuales los mandos superiores podrán eludir parcial o totalmente las medidas existentes del control a la integridad institucional, en los casos justificados y contemplados por la normativa interna.

Al respecto, las excepciones a los procedimientos establecidos no deben llevarse a cabo de forma arbitraria o secreta, sino estar completamente documentadas en cuanto a sus razones, justificaciones y las acciones específicas que se desarrollaron dentro del marco de actuación aplicable (por ejemplo, en el caso de emergencias o desastres naturales).

Por otro lado, debe prohibirse a los servidores públicos de mando medio y operativo que hagan excepciones al control interno y a la normativa relativa a la integridad de la misma manera en que, dadas las circunstancias, podrían hacerlo los mandos superiores y directivos.

Sin embargo, habrá situaciones de emergencia en que, si un mando superior es notificado oportunamente y se llevan a cabo las justificaciones y documentación requeridas, el personal de mando medio u operativo tiene la autorización formal de eludir de forma única y excepcional el sistema de control de la integridad institucional, siempre que se trate de un procedimiento establecido y debidamente autorizado, que quedará registrado de manera concisa y oportuna.

### **7.1.9. Compromiso con la competencia profesional y ética**

Un indicador clave de que existe un entorno adecuado de control de la integridad en una institución es la calidad profesional y ética con que cuenta el personal que la conforma.

En este sentido, los servidores públicos de los diferentes niveles de responsabilidad deben poseer un nivel de competencia ética, técnica y profesional acorde con las funciones que realizan, así como comprender la importancia del desarrollo, implantación y mantenimiento del sistema de control interno institucional, incluyendo en éste los temas relativos a la salvaguarda de la integridad. Para tal fin, los servidores públicos deben:

- Contar con un nivel de competencia profesional acorde con sus responsabilidades.
- Comprender la importancia, objetivos y procedimientos del sistema de integridad institucional conformado en el interior del sistema de control interno.

El titular y los mandos superiores determinan el nivel de competencia requerido para cada puesto y establecen los requerimientos específicos de conocimientos y habilidades, así como el perfil de integridad necesario para incorporarse a la institución.

En consecuencia, los métodos de contratación de personal deben asegurar que el candidato posee el nivel de preparación y experiencia que se ajuste a los requisitos solicitados. Una vez contratados, los servidores públicos deben recibir la asesoría, capacitación y entrenamiento necesarios, ya que un entorno laboral sin profesionalismo aumenta los riesgos a la integridad y desincentiva al personal competente.

Las descripciones formales de trabajo y los perfiles de puestos deben actualizarse regularmente, junto con las tareas correspondientes a cada puesto y el nivel de supervisión necesario. El objetivo es que la organización funcione normalmente y se propicie un interés por adquirir o reforzar nuevas competencias relacionadas con las labores asignadas y con temas de integridad.

Además de contar con personal en posesión de los conocimientos y competencias necesarias para desempeñar cada puesto de trabajo, la entidad debe asegurar que los servidores públicos cumplen con el perfil ético antes de ser seleccionados y contratados.

Cuando hay evidencia de que el perfil de cada servidor público es seleccionado cuidadosamente se crea un ambiente de trabajo sano y de compromiso con los resultados de la organización en su conjunto, incluyendo los compromisos con la integridad.

#### **7.1.10. Capacitación y asesoría en materia de integridad**

La capacitación continua requiere de la implementación de un programa que otorgue a todo el personal orientación profesional y ética especializada, de acuerdo con su cargo y las competencias requeridos por éste. El programa de capacitación debe ser claro y apropiado para satisfacer las necesidades de cada empleado dentro de sus funciones específicas.

En los programas de capacitación deben existir cursos, programas y seminarios centrados en la integridad institucional y los valores éticos, con el propósito de que el proceso de profesionalización de los funcionarios se vea acompañado por la promoción de los valores institucionales.

Mientras que la capacitación es relativamente esporádica e implica costos de espacio y tiempo, su contraparte constante debe ser la asesoría continua por parte de los supervisores respectivos mediante la orientación franca y constructiva en temas laborales y de ética.

Por otra parte, es importante que existan evaluaciones del desempeño del personal que midan el alcance que muestran las actividades de capacitación impartidas y la asesoría brindada por los supervisores en el desempeño laboral de los servidores públicos.

Dichas evaluaciones se basan en una estimación de los factores relevantes de trabajo con una identificación clara de las fortalezas y áreas de oportunidad en cada unidad administrativa.

De esta manera, habrá claridad en cuanto al contenido que necesitan incluir los programas de capacitación y asesoría posteriores, lo cual crea un proceso de mejora en cada individuo desde los mandos superiores hasta los puestos operativos.

### **7.1.11. Selección, rotación, reportes de desempeño y despidos del personal**

Con objeto de contribuir al fortalecimiento de la integridad, los procedimientos del área de Recursos Humanos al interior de cada institución deben estandarizarse para trabajos similares, con la regulación de la contratación, orientación, capacitación, evaluación, asesoría, promoción y compensación, así como la posible sanción y despido de los servidores públicos.

Una parte consustancial de todos estos procesos debe ser el tema de la integridad y la observancia de los valores éticos institucionales, como un componente con incidencia efectiva para el desarrollo de los mismos.

El papel que tiene la Unidad de Recursos Humanos en el fortalecimiento de la integridad institucional comienza en la fase de reclutamiento, durante la cual debe actuar de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables y las disposiciones establecidas por el titular.

El titular y los mandos superiores a su vez son responsables de transmitir información a los reclutadores sobre las competencias profesionales y éticas requeridas para cada puesto.

En consecuencia, las dependencias y entidades del sector público deben establecer directrices para la contratación de personal calificado, y verificar su efectiva educación, experiencia y compromiso con la integridad y el combate de la corrupción.

Para tal efecto, las normas de contratación deben incluir investigaciones de los antecedentes penales, laborales y académicos de todos los candidatos, a fin de asegurar que el personal seleccionado cuenta con el perfil requerido.

De igual modo, realizar pruebas de confianza es una práctica idónea para evaluar con mayor precisión el potencial del candidato y asegurar que cumple con los niveles de integridad que se exigirán de él en el desempeño de su cargo.

Las pruebas de confianza se enfocan en determinar la aptitud del personal en cuanto a sus conocimientos profesionales, los rasgos principales de su personalidad, así como sus capacidades naturales.

Dichas pruebas, junto con medidas tales como la verificación de los antecedentes laborales, la capacitación continua y el otorgamiento de estímulos adecuados a los empleados,

conforman un mecanismo importante que inhibe conductas fraudulentas o corruptas y promueve la integridad y la responsabilidad laboral.

Por otra parte, debe prestarse atención a la tendencia de un servidor público a cambiar de trabajo de manera inusualmente constante, ya que en un número significativo de casos este indicador apunta hacia una persona con dificultad para adaptarse a ambientes nuevos, una propensión a no culminar los proyectos que se le asignan o una incapacidad para seguir normas y valores comunes.

Asimismo, no debe existir una rotación excesiva de supervisores en procesos sustantivos y adjetivos relevantes, ya que las áreas involucradas en estos procesos requieren de servidores públicos familiarizados con las actividades y responsabilidades específicas de control interno y con la capacidad necesaria para desarrollarlas.

Si existe un modelo de rotación de personal en el que los servidores públicos que ocupan puestos clave renuncian inesperadamente o permanecen poco tiempo en su cargo, la situación pudiera indicar un problema con el énfasis puesto por los mandos superiores en las actividades de control y salvaguarda de la integridad.

Durante los procesos en la entidad, los servidores públicos deben recibir orientación y reportes periódicos acerca de su desempeño, con el propósito de que visualicen la mejora continua como uno de los ejes estratégicos de la entidad.

De igual modo, los servidores públicos deben recibir orientación y supervisión constante en su lugar de trabajo para asegurar que lleven a cabo las labores encomendadas eficazmente desde un inicio, incluyendo orientación en temas de ética e integridad institucional.

Los despidos, así como las contrataciones, no deben ser arbitrarios ni injustificados, pues de lo contrario el entorno de valores y de ética se verá impactado negativamente. A fin de mantener un ambiente de integridad adecuado, estos acontecimientos laborales deben seguir las políticas establecidas y responder a razones claras, como el hecho de que el desempeño de un funcionario se encuentre continuamente debajo de los estándares organizacionales o la comisión de violaciones graves del código de ética o conducta institucional, sin importar el rango del funcionario.

### **7.1.12. Liderazgo de los mandos superiores, asignación de responsabilidades y ejercicio de la autoridad**

Las competencias y capacidades de los cargos superiores y directivos de la institución comprenden estándares más altos que los requeridos para los demás servidores públicos, ya que sus decisiones y su conducta impactan directamente los niveles de profesionalismo e integridad dentro de la entidad o dependencia.

Por su parte, los servidores públicos responsables de la implementación y seguimiento del control interno y del programa de integridad institucional deben contar con la experiencia necesaria en estas materias y demostrar los conocimientos, competencias y habilidades suficientes para desarrollar las funciones a su cargo.

Quienes ocupen dichos puestos necesitan contar con un perfil de integridad intachable y una amplia experiencia práctica en la operación de las funciones bajo su responsabilidad, así como demostrar logros obtenidos en actividades directivas; de supervisión y dirección de los servidores públicos bajo su mando; la puesta en marcha exitosa de mecanismos de control e integridad, y la asesoría permanente dentro de las unidades administrativas en las que han laborado, entre otras.

Para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, incluyendo las de integridad, la entidad debe asegurar que la asignación de autoridad, la delegación de responsabilidad y la segregación de funciones incompatibles entre sí se realizan adecuadamente, tomando en cuenta las funciones, competencias y capacidades del personal.

Estas actividades deben responder a una estrategia de división del trabajo orientada a aprovechar eficientemente los recursos humanos disponibles y no a una sucesión de decisiones precipitadas o coyunturales que busquen solucionar los problemas más urgentes.

No sólo es importante que el titular, con el apoyo de los mandos directivos, asigne con claridad y precisión la autoridad, responsabilidad y funciones por medio de la estructura orgánica, sino que tales asignaciones se deben comunicar a todos los servidores públicos y se deben realizar esfuerzos para asegurar su reconocimiento, conformidad y aplicación por la totalidad de los miembros del organismo o entidad.

El tipo de problemas que se soluciona en cada nivel de responsabilidad, así como las alternativas propuestas para solucionarlo, deben ser congruentes con el perfil del puesto y las capacidades del servidor público que los enfrenta. Paralelamente, todos los miembros de la institución deben responder por las decisiones que han tomado y rendir cuentas de ellas.

En atención a lo anterior, durante la operación de la institución se debe cuidar que la toma de decisiones se lleve a cabo por los servidores públicos previstos en la asignación de responsabilidad, ya que la ejecución de labores por parte de servidores públicos sin atribuciones para realizarlas es un indicador clave de un entorno permisivo ante violaciones a la integridad institucional.

Los procedimientos de supervisión sobre los procesos de asignación de responsabilidad, delegación de autoridad y toma de decisiones permiten a los mandos directivos ejercer mayor control sobre su eficacia y detectar vacíos o incongruencias que pudieran dar lugar a acciones corruptas.

#### **7.1.13. Procedimientos documentados y formales para la toma de decisiones**

Toda institución pública debe contar con un procedimiento formal para la toma de decisiones, particularmente si ésta se refiere al ejercicio de recursos públicos y la administración de bienes institucionales, a fin de asegurar la responsabilidad y transparencia de toda decisión tomada en cualquier nivel de responsabilidad y unidad administrativa.

Asimismo, la toma de decisiones debe estar respaldada por información disponible, relevante, completa, válida, puntual y confiable, pues son estos elementos los que determinan la justificación de las decisiones tomadas.

Los procesos de toma de decisiones deben llevarse a cabo de manera transparente y de acuerdo con los procedimientos formalmente documentados y establecidos en la materia por la institución, y éstos deben ser reconocidos por todos los servidores públicos.

El proceso de toma de decisiones debe constar en documentos que muestren las etapas y razonamientos que dieron lugar a la decisión tomada. La documentación es importante en

caso de que se practique una auditoría o se genere una situación legal en la que se deban clarificar las consideraciones y las partes responsables de alguna decisión.

En caso de que se tome una decisión de forma discrecional, los responsables deben documentar las razones y las responsabilidades asociadas con dicho uso de la discrecionalidad.

De esta forma, si bien puede haber circunstancias en las que alguna decisión no se tome de acuerdo con el procedimiento escrito (ya sean decisiones discrecionales o ejecutivas), incluso en estos casos debe existir evidencia aceptable de cómo se llevó a cabo el proceso y de quién asume la responsabilidad del mismo.

Con objeto de proteger los índices de integridad institucional, la toma de decisiones debe estar libre de conflictos de intereses y, en caso de que se detecte alguno en una decisión realizada, se deberá investigar y resolver de manera expedita y adecuada.

A continuación se muestran algunas preguntas relacionadas con la toma de decisiones que debe formular la unidad de integridad institucional, el auditor interno u otra instancia de control:<sup>9</sup>

1. ¿La entidad tiene un procedimiento de toma de decisiones?
2. ¿Quién elabora el procedimiento de toma de decisiones?
3. Si no hay un procedimiento de toma de decisiones, ¿en qué se basan los servidores públicos institucionales para tomar decisiones?
4. ¿Las decisiones se toman con base en la información disponible?
5. ¿Cuáles son las características de la información requeridas para apoyar la toma de decisiones?
6. ¿La toma de decisiones está apoyada por información relevante, completa, válida, puntual y confiable?
7. ¿La toma de decisiones es transparente de acuerdo con el procedimiento de toma de decisiones, y cumple con niveles adecuados de rendición de cuentas?

---

<sup>9</sup> ISSAI 5700.- Guidelines for the audit of corruption prevention in government agencies.

8. ¿Los procedimientos de toma de decisiones han sido documentados?
9. ¿Las decisiones han sido documentadas?
10. ¿Hay discrecionalidad en la toma de decisiones?
11. ¿Bajo cuáles circunstancias se podrán tomar decisiones de forma discrecional?  
¿Dichas circunstancias están basadas en principios objetivos y conforme al marco legal aplicable?
12. ¿Cómo es el mecanismo de toma de decisiones, si existe la discrecionalidad?
13. ¿Las partes involucradas en la toma de decisiones están libres de cualquier conflicto de interés?
14. ¿El proceso de toma de decisiones garantiza la transparencia? Por ejemplo: por medio de las operaciones, informes, designación de responsabilidad, o documentación precisa y completa (minutas, notas, actas, informes, registros)?
15. ¿El proceso de toma de decisiones requiere ser transparente, incluso si no se necesita la aprobación de un supervisor u otra unidad administrativa?
16. ¿Se requiere que se mantenga un registro transparente y por escrito del proceso de toma de decisiones, al que los auditores pueden dar seguimiento?

#### **7.1.14. Difusión de responsabilidades en materia de integridad institucional**

Cada servidor público deber estar consciente del impacto que pueden generar sus acciones sobre el entorno de integridad institucional y el modo en que sus decisiones éticas se interrelacionan con las demás unidades administrativas, considerando las asignaciones de autoridad y de responsabilidades relativas a cada puesto.

Asimismo, cada servidor público debe estar consciente de sus propias obligaciones respecto del sistema de control de la integridad y su interrelación con las metas generales anticorrupción dentro de su área y funciones de trabajo.

Para alcanzar este propósito, las responsabilidades específicas de integridad deben describirse puntualmente en los catálogos de puestos institucionales, los cuales se

comunican y difunden entre el personal. Adicionalmente, el grado en que se han alcanzado las metas de integridad debe verse reflejado en las evaluaciones de desempeño.

De esta manera, cada servidor público estará informado y consciente de su grado de autoridad y de sus responsabilidades dentro de un esquema articulado de integridad, en el cual todas sus responsabilidades son asignadas de forma razonable y pertinente, y comprende el modo en que su actuación puede impactar el entorno de valores de la institución.

Con el objetivo de que el ejercicio adecuado de la autoridad y la responsabilidad sea uno de los pilares básicos del funcionamiento de la institución, resulta esencial que se proporcione a todos los servidores públicos un organigrama preciso y actualizado en el que las áreas clave de responsabilidad estén claramente definidas, incluyendo las áreas responsables de proteger la integridad institucional.

Los servidores públicos en el organigrama deben estar plenamente conscientes de las funciones y responsabilidades anticorrupción incluidas en su puesto; al mismo tiempo que los mandos superiores y directivos deben comprender sus responsabilidades en cuanto al control de la integridad institucional y la manera en que sus propias responsabilidades quedan comprendidas en él.

Un equilibrio entre la participación de los mandos directivos y los responsables de la integridad con los demás servidores públicos para el funcionamiento de la institución, es una condición necesaria para el establecimiento adecuado de un ambiente de control apropiado. De esta manera, la asignación de responsabilidades y la delegación de autoridad en materia de integridad institucional deben estar equilibradas, de modo que cada servidor público esté facultado para corregir problemas o implementar mejoras en su nivel de responsabilidad y dentro del área bajo su mando.

#### **7.1.15. Instancia o unidad de integridad institucional**

Con base en el tamaño, estructura y características de la institución, en los resultados del análisis de riesgos de corrupción realizado, o bajo la consideración de otras circunstancias pertinentes, la entidad puede tomar la decisión de establecer una instancia institucional

especial o Comité de Ética para supervisar las medidas de prevención, detección, disuasión, investigación y tratamiento de actos corruptos y atentatorios de la integridad institucional.

Esta instancia debe gozar de autonomía técnica para decidir sobre los criterios de sus revisiones y tendrá derecho a informar directamente al titular de la institución sobre sus conclusiones, incluyendo sus hallazgos respecto de las áreas o procesos identificados como deficientes o con debilidades significativas, así como sobre la eficiencia y eficacia de los controles anticorrupción.

Entre otras, la instancia puede realizar las actividades significativas siguientes para el adecuado control de los índices de integridad:

- Revisar la calidad, suficiencia y pertinencia de los controles anticorrupción implementados.
- 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, por ejemplo mediante la emisión de publicaciones especializadas o la presentación de seminarios y cursos realizados en intervalos regulares.
- Llevar a cabo talleres de autoevaluación de la integridad para detectar los riesgos observados por el personal institucional.
- Contribuir en el desarrollo de programas de capacitación en materia anticorrupción, y tener acceso a las sesiones de capacitación relacionadas con la promoción de la integridad.
- Ofrecer orientación a los servidores públicos de la institución respecto de la interpretación de los códigos de ética y de conducta.
- Administrar la línea ética de denuncia y asegurar la confidencialidad de los datos reportados y el anonimato de los denunciantes.
- Investigar los casos de corrupción reportados con base en metodologías técnicas especializadas.

La misión principal de la instancia o unidad de integridad será velar porque los principios y valores éticos institucionales sean conocidos, asumidos y compartidos por todos los servidores públicos de la entidad, a fin de incentivar el compromiso, vocación de servicio y transparencia en el ejercicio de sus funciones.

## 7.2. Administración de riesgos a la integridad y de corrupción

La administración de riesgos es un proceso dinámico e interactivo para identificar, analizar, clasificar y mitigar aquellos eventos que, en caso de materializarse, impactarían negativamente en el logro de los objetivos de la entidad, incluyendo los de integridad.

La administración de riesgos debe considerar los posibles cambios, tanto en el contexto externo como en el entorno interno de la institución, que pueden incidir en el logro de las metas y objetivos institucionales.<sup>10</sup>



Figura 2. Fuente: Elaborada por la ASF.

<sup>10</sup> Adaptado del Informe COSO 2013.

Para llevar a cabo la aplicación práctica del presente componente del Programa de Integridad Institucional en la gestión de la institución, se requiere consultar los apéndices contenidos en la parte final del presente documento, los cuales forman parte integrante del Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público.

### **7.2.1. Establecimiento de objetivos de integridad**

Para iniciar un proceso de administración de riesgos a la integridad es indispensable que la dependencia o entidad tenga identificados los objetivos y las metas que guían el desarrollo de sus funciones en la materia, ya que el establecimiento claro de objetivos es la base para identificar y administrar los eventos que amenazan al entorno de valores institucionales.

A su vez, los objetivos estratégicos de integridad (aquellos ejes principales que guían en su conjunto las funciones de la institución en la materia) deben proporcionar a los servidores públicos de los diferentes niveles de autoridad orientación clara y concisa sobre los objetivos anticorrupción fundamentales que la institución persigue.

Los objetivos estratégicos de integridad deben incluir cada meta u objetivo específico y determinar las unidades administrativas responsables de alcanzarlos en los tiempos establecidos.

De igual modo, el establecimiento de los objetivos estratégicos de integridad debe ser preciso, de manera que no propicie ambigüedades, omisiones, afirmaciones contradictorias o propósitos poco realistas para alguna unidad administrativa.

El titular, con apoyo de los mandos directivos, establece los objetivos estratégicos de integridad, así como las metas y objetivos específicos alineados con éstos. Dicha estructura de orientación general queda plasmada en un documento formal de planeación estratégica (Plan Estratégico de Integridad).

Al establecer sus objetivos anticorrupción y de promoción de la integridad, cada institución del sector público debe analizar la manera en que le son asignados recursos para apoyar el logro de sus objetivos en la materia, qué tan apropiados son para las distintas unidades administrativas y si responden a las circunstancias actuales de la institución.

De forma clara, los planes estratégicos deben explicar la manera en que se trabajará para lograr los objetivos estratégicos institucionales, al tiempo que los presupuestos deben mostrar la forma en que se solventará ese trabajo.

### **7.2.2. Objetivos de integridad por unidad administrativa**

Una vez establecidos y documentados los objetivos estratégicos anticorrupción de la institución, los altos mandos establecen objetivos específicos para las diferentes unidades administrativas y aseguran que guarden entre sí consistencia lógica y operativa.

El establecimiento adecuado de objetivos de integridad en todos los niveles es un requisito básico para el funcionamiento eficaz del programa de integridad institucional.

Para definir los objetivos por unidad administrativa, la entidad identifica plenamente las actividades relevantes en materia de integridad en cada proceso sustantivo y adjetivo que realiza, a fin de asegurar que cada una de las unidades cuenta con objetivos claros, alcanzables y alineados a los objetivos estratégicos de integridad.

El titular y los mandos directivos también deben establecer un programa de trabajo que especifique la forma en que se supervisará cada una de las actividades establecidas, con la finalidad de determinar si los objetivos anticorrupción planteados continúan vigentes o es necesario actualizarlos.

Lo anterior, en razón de que todas las entidades y dependencias están sujetas a cambios en su contexto externo e interno que, a su vez, pueden generar modificaciones en las metas y objetivos específicos anticorrupción de las unidades administrativas.

La revisión y actualización continua de los planes estratégicos y de los objetivos por unidad administrativa permite actuar oportunamente si se presentan desviaciones en las actividades planeadas, con objeto de tomar las medidas pertinentes que posibiliten el logro de las metas y objetivos trazados.

### **7.2.3. Comunicación de los objetivos estratégicos de integridad**

Un procedimiento esencial para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de integridad es la comunicación clara de éstos a todos los servidores públicos, práctica que adicionalmente genera para el titular y los altos mandos retroalimentación valiosa sobre la pertinencia, relevancia y razonabilidad de sus metas y objetivos correspondientes.

La recepción de datos sobre los objetivos estratégicos anticorrupción y de salvaguarda de la integridad, indica que han sido comprendidos por los servidores públicos y que la comunicación ha sido efectiva dentro de la institución.

Al mismo tiempo, la retroalimentación enriquece el contenido de la planeación estratégica al promover la participación colectiva de la institución en la protección de su entorno de valores.

### **7.2.4. Análisis de recursos disponibles**

El titular y los mandos directivos deben analizar los recursos disponibles para el cumplimiento oportuno y eficiente de cada meta y objetivo estratégico de integridad.

El análisis de la disponibilidad de recursos es una tarea central que permite a la dependencia o entidad diseñar y operar eficazmente el sistema anticorrupción y de control de la integridad. El análisis puede realizarse mediante el uso de diversas herramientas como la formulación de estudios costo-beneficio, que facilitan al titular el proceso de toma de decisiones.

Carecer de análisis presupuestarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos limita al titular y a los mandos directivos su capacidad operativa y de respuesta, por lo cual se pueden ver obligados a desarrollar acciones no planeadas y esfuerzos atomizados e insuficientes para intentar alcanzarlos.

### **7.2.5. Participación de los servidores públicos**

Al igual que en el establecimiento de los objetivos estratégicos de integridad, para la determinación de los objetivos anticorrupción por unidad administrativa y por procesos es

importante que los miembros del equipo que los operan participen proactivamente en su establecimiento.

Lo anterior contribuye a que los servidores públicos se comprometan con el logro de dichos objetivos y favorece la comprensión del papel que desempeñan en relación con el logro de las metas de integridad, tanto en su unidad administrativa, como en el esquema global del plan estratégico.

#### **7.2.6. Medición del desempeño**

El establecimiento eficaz de los objetivos de integridad debe contar con normas e indicadores de medición del desempeño, los cuales constituyen un atributo importante que permite supervisar el avance en el logro de las metas y evitar ambigüedades.

La posición de cada institución en el entramado del poder público determina los ordenamientos jurídicos a los que debe sujetarse para generar indicadores de desempeño e informar sobre sus resultados.

En caso de que la normativa aplicable no establezca obligaciones de medición del desempeño para los objetivos anticorrupción trazados, las instituciones atienden las mejores prácticas en la materia con objeto de mejorar de manera continua su actuación, promover una eficaz rendición de cuentas y fortalecer sus índices de integridad.

Para este propósito, es útil relacionar el tiempo de desarrollo de un proceso con alguna otra variable, como la generación de un informe en sus distintas etapas. De esta manera es posible formular un mapa que despliegue el desarrollo de la actividad y discernir si se está llevando a cabo con economía, eficiencia y eficacia para cumplir con su objetivo.

Los indicadores de desempeño sobre el grado de avance en el cumplimiento de las metas y objetivos de integridad deben sustentarse en el principio de máxima publicidad y estar fácilmente disponibles para su revisión por parte de cualquier interesado e instancia competente.

Esta práctica incentiva a los servidores públicos del organismo a mejorar sus resultados contra la corrupción y a fortalecer sus niveles institucionales de rendición de cuentas.

### **7.2.7. Identificación de riesgos**

Posteriormente a la definición de los objetivos estratégicos generales y los específicos por unidad administrativa, resulta necesario implantar una estrategia de administración de riesgos de integridad que identifique los posibles obstáculos a los que podría enfrentarse la institución en el logro de sus metas de integridad.

Para alcanzar este propósito deben atenderse los factores internos y externos del entorno institucional susceptibles de generar acciones corruptas, fraudes, abuso, desperdicio y otras violaciones a la integridad, así como establecer una estructura de control que les haga frente de forma oportuna, con la finalidad de disminuir su probabilidad de ocurrencia y el impacto que pueden provocar en caso de que se materialicen.

Cada institución tiene fuentes de riesgos distintas de acuerdo con su naturaleza, mandato y funciones, por lo que es tarea de los mandos superiores detectarlos y supervisar el establecimiento de mecanismos para su adecuada mitigación.

Al final del proceso de identificación de riesgos, la institución está en posibilidades de formular un *mapa institucional de riesgo a la integridad* que incluya las características y puntos clave del organismo; la identificación de los objetivos estratégicos y particulares en materia de integridad, así como las amenazas y los riesgos que pueden impactar el desarrollo de los objetivos.

Resulta conveniente que las actividades dirigidas a este propósito no se basen en el esquema de riesgos detectados en estudios anteriores, sino que se apliquen de nueva cuenta los procedimientos de identificación para garantizar que no han surgido nuevas amenazas institucionales.

#### **7.2.7.1 Identificación de riesgos mediante métodos cuantitativos y cualitativos**

El titular y los mandos superiores son responsables de la existencia en la institución de un proceso de identificación de riesgos a la integridad, en tanto que los servidores públicos a cargo del control interno y la protección del entorno ético realizan las actividades conducentes a este fin.

Bajo este esquema de responsabilidades, las instituciones utilizan diversos métodos cualitativos y cuantitativos para identificar y clasificar los riesgos periódicamente, a fin de recabar la mayor cantidad de información posible que ayude a clasificar estos actos potenciales de acuerdo con su tipología, probabilidad de ocurrencia y nivel de impacto.

Las técnicas para detectar los riesgos a la integridad se aplican atendiendo al mandato, funciones y características particulares de cada institución. A continuación se presenta una serie de técnicas comunes de identificación de posibles eventos adversos.

### **A) Inventario de eventos**

Esta práctica permite utilizar un listado de posibles riesgos a la integridad comunes al sector en el cual opera la institución, o comunes a las funciones desarrolladas y servicios que presta una unidad administrativa en particular. El inventario puede ser parte de las metodologías desarrolladas por organismos y asociaciones profesionales, nacionales o internacionales, especialistas en la materia.

A manera de ejemplo, la metodología para la promoción de la integridad de Into-SAINT, desarrollada por la Corte de Cuentas de los Países Bajos, incluye una lista de los riesgos a la integridad más comunes para las EFS, así como los controles más eficaces para mitigarlos.

En su caso, el inventario de eventos puede ser elaborado o complementado por los servidores públicos de la propia institución, o bien por un experto independiente, en ambos casos tomando como base un proyecto, proceso, actividad determinada o bien a la institución en su conjunto.

El contenido del inventario debe incluir como mínimo la tipología de los riesgos, su ubicación y el responsable de su administración.

Mediante la identificación de los riesgos obtenidos a través del inventario, el titular y los mandos superiores están en posibilidad de reconocer el entorno real de la entidad en cuanto a oportunidades para la comisión de actos corruptos o contrarios a la integridad; este diagnóstico, a su vez, proporciona la base para priorizar la atención a los eventos identificados.

El inventario de eventos elaborado bajo la responsabilidad de las unidades de control interno y promoción de la integridad debe ser aprobado por el titular y los mandos directivos correspondientes, y ser un instrumento que contribuya a la toma de decisiones a cargo de los órganos de gobierno.

## **B) Entrevistas**

Las entrevistas son conversaciones guiadas y centradas en temas particulares, cuyo objeto es recoger información relevante sobre una materia específica. De ese modo, contribuyen a recopilar datos sobre los posibles eventos que han afectado o pueden afectar adversamente al entorno de valores y principios éticos de la institución.

Éstas generalmente se realizan con los servidores públicos de la propia institución, aunque también pueden llevarse a cabo con las partes interesadas (proveedores de bienes y servicios, destinatarios de los servicios que presta la institución, consultores y auditores externos, la ciudadanía, etc.) y tienen como propósito investigar los puntos de vista y conocimientos basados en las funciones y experiencia del entrevistado.

Las entrevistas deben versar sobre la materialización de riesgos en el pasado y la existencia de oportunidades potenciales en el presente que, conforme a la perspectiva de los entrevistados, pueden llevar a la comisión de acciones corruptas en un proceso, actividad o unidad administrativa en el corto o largo plazo.

Es relevante señalar que la conducción de entrevistas debe estar a cargo de personal con experiencia en funciones anticorrupción, auto-evaluación del control y administración de riesgos institucionales, con objeto de que las respuestas recibidas sean adecuadamente comprendidas y analizadas, el informe correspondiente refleje la perspectiva real de los entrevistados y las recomendaciones para mejorar los controles se sustente en principios y metodologías técnicas apropiadas.

### C) Cuestionarios y encuestas

Las encuestas son un método de recopilación de información mediante las cuales se recogen hechos, opiniones, actitudes y otros datos que son del conocimiento o predominantes en una población.

Por lo general, existen cuatro grandes fases para el levantamiento de encuestas y la presentación de los resultados:

1. **Definición del objeto de la encuesta.** Se elaboran de forma precisa los objetivos por alcanzar mediante el levantamiento, se analiza el problema por investigar y se delimitan, en su caso, las variables para determinar la muestra. En esta etapa está incluida la forma de presentación de los resultados, así como los costos de la investigación.
2. **Formulación del cuestionario.** La generación de las preguntas responde a las necesidades de investigación de cada entidad, y las mismas deben ser desarrolladas de manera lógica y con una base metodológica que evite el sesgo de quienes preguntan.
3. **Trabajo de campo.** Esta etapa consiste en la obtención de los datos a partir de la entrega de los cuestionarios a los encuestados y su recepción debidamente llenados.
4. **Generación de resultados.** En esta fase se analizan, codifican y ponderan los datos recibidos que serán la base para la presentación del informe respectivo.

Atendiendo el ámbito abarcado, las encuestas pueden ser exhaustivas o parciales. En el primer caso, la encuesta incluye a todas las unidades estadísticas que componen el universo o población que va a ser estudiado; en caso de que sólo una parte del colectivo sea encuestada, se tratará de una encuesta parcial.

Debe señalarse que, de acuerdo con el marco legal vigente en México, una encuesta que cubre a todas las unidades estadísticas de la población mexicana se conoce como censo, y solamente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene la atribución constitucional de realizarlo.

En cuanto a su contenido, las encuestas son sobre hechos cuando tienen como eje acontecimientos ya ocurridos y son de opinión cuando su objetivo es indagar lo que el universo encuestado piensa acerca de una determinada materia, con base en su experiencia

y perspectivas propias. De igual modo, las encuestas pueden contener preguntas cerradas o abiertas.

En el primer caso, los cuestionarios proporcionan al encuestado una serie de opciones para que elija una como respuesta. Este tipo de preguntas representan mayor facilidad para su procesamiento, codificación y análisis, pero al mismo tiempo un diseño inadecuado de las preguntas puede generar que los encuestados no hallen la opción que elegirían y la información queda viciada.

También se consideran preguntas cerradas aquellas que contienen una lista de opciones y las respuestas consisten en solicitar al encuestado que las ordene de acuerdo con su interés, importancia, etcétera.

Del mismo modo, son preguntas cerradas aquellas que enuncian afirmaciones sobre un tema específico y el encuestado debe calificar su acuerdo o desacuerdo con éstas, según un puntaje previsto en el propio cuestionario.

Las preguntas abiertas son aquellas que dejan en libertad al encuestado para que exprese la información que posee y sus puntos de vista. Estas preguntas tienen el beneficio de que proporcionan una mayor riqueza en las respuestas.

Sin embargo, la amplitud de las respuestas puede dificultar el análisis y codificación de la información, especialmente cuando se aplica sobre poblaciones o universos grandes.

De acuerdo con las características de la institución que levanta la encuesta, ésta puede aplicarse por distintos medios como son las encuestas telefónicas, por correo, cara a cara, vía Internet, etcétera.

#### **D) Análisis de procesos**

Por lo general, esta herramienta implica la representación esquemática de un proceso llevado a cabo por la institución o en el que ésta participa con otras entidades.

Su objetivo es comprender la relación entre las diferentes actividades implícitas en el propio proceso, desde su inicio hasta el final y su interrelación con otros procesos precedentes o subsecuentes.

Una vez llevado a cabo este análisis pueden identificarse los principales riesgos latentes en una o varias fases del proceso.

Posteriormente a la identificación de riesgos mediante el análisis de las actividades incluidas en un proceso, es importante que el titular y los mandos superiores promuevan su comunicación al personal apropiado, con objeto de facilitar su eventual clasificación, análisis y mitigación.

#### **7.2.7.2 Factores externos que inciden en los riesgos**

Si bien los riesgos generados por factores externos (como los económicos, medioambientales, políticos, sociales y tecnológicos, entre otros) no los puede evitar o prever completamente la institución, sí puede prepararse para enfrentarlos y mitigar sus efectos sobre el entorno de integridad institucional.

En el ámbito gubernamental, es particularmente importante que la institución identifique los riesgos derivados de cambios jurídicos en la normativa que rige su actuación, ya que éstos tienen la capacidad de generar vulnerabilidades a la integridad (por ejemplo: al dotar de nuevas atribuciones a la entidad o al establecer nuevos requerimientos administrativos).

Asimismo, es relevante que el organismo considere los riesgos causados por cambios políticos y sociales (como el surgimiento de nuevas necesidades o de nuevas interacciones entre la propia institución y otras instancias gubernamentales y no gubernamentales), ya que dichas modificaciones pueden influenciar el logro de los objetivos estratégicos, en los que se ubican los relativos a la integridad.

La entidad también debe tomar en cuenta los riesgos inherentes a las relaciones comerciales y públicas que establece con instancias externas, como son los proveedores, contratistas, otros entes de gobierno y medios de comunicación, puesto que estos vínculos impactan su campo de acción y pueden propiciar acuerdos corruptos o dudosos.

Otro ámbito de importancia son los riesgos vinculados con los avances tecnológicos, ya que en éstos existen generalmente riesgos latentes de corrupción, abusos y otras violaciones a la integridad que requieren de controles adecuados y actualizados de manera permanente.

El avance continuo de las tecnologías de la información, el grado de especialización técnica con que cuentan sus operadores y la sensibilidad de la información administrada a través de ellas, hace que existan riesgos específicos en esta área que deben ser clara y oportunamente identificados.

Finalmente, la institución debe identificar los riesgos derivados de situaciones externas que si bien son excepcionales, su materialización representa por lo común el ejercicio de recursos bajo condiciones ambiguas o poco claras, como son las catástrofes naturales, las manifestaciones sociales o los paros laborales.

### **7.2.7.3 Factores internos que inciden en los riesgos**

También deben existir mecanismos diseñados para identificar los riesgos a la integridad institucional que surgen de factores internos.

En particular, es importante que la entidad tome en cuenta los riesgos derivados de modificaciones relevantes en los procesos que lleva a cabo la entidad o dependencia, a fin de que éstos no queden fuera del análisis tras la reingeniería.

De igual modo, los sistemas internos de procesamiento de la información y los sistemas de respaldo son áreas vulnerables. Si bien la sistematización ayuda a acelerar la comunicación en la institución, a aumentar la eficiencia operacional y a disminuir los costos, tiempos y ocurrencia de errores humanos, al mismo tiempo utiliza y procesa información sensible y susceptible de propiciar actos corruptos o prácticas irregulares.

Las instituciones deben identificar los riesgos vinculados con el personal, como son la retención de recursos humanos especializados que ocupan puestos clave, la suficiencia de los programas de compensación y beneficios, las competencias del personal contratado, y el grado de capacitación y actualización de los servidores públicos en sus distintos niveles de autoridad y responsabilidad.

Las debilidades presentes en la administración de los recursos humanos tienen un alto grado de posibilidad de convertirse en problemas de integridad si no son supervisadas adecuadamente, dado que son las personas quienes operan la institución y quienes, en última instancia, pueden cometer actos contrarios a los principios éticos.

La entidad también debe identificar las debilidades en los controles sobre sus activos vulnerables y que en los procesos de operación cotidiana son susceptibles del mal uso, desperdicio, robo, difusión o manipulación en detrimento de la institución, tales como dinero, bienes muebles e información confidencial, entre otros.

Finalmente, es importante que la entidad identifique y evalúe los riesgos relacionados con el ejercicio de las asignaciones presupuestarias que recibe, con objeto de detectar las áreas más propensas a generar acciones corruptas o irregulares durante el proceso completo de su administración.

Debe subrayarse que el titular y los mandos directivos son responsables de la adecuada identificación de los riesgos a la integridad presentes en la institución, si bien la operación de los procesos para su identificación y gestión por lo general está a cargo de las unidades responsables del control interno o de la unidad de integridad institucional.

#### **7.2.7.4 Preguntas adicionales para identificación de riesgos a la integridad**

Conforme a los procesos y actividades antes descritos, se espera que las siguientes preguntas sean formuladas por las instituciones gubernamentales para realizar un adecuado análisis de riesgos de corrupción:<sup>11</sup>

1. ¿Existe o ha existido algún caso de corrupción en una unidad administrativa o proceso?
2. ¿Han existido intentos por parte de terceros para influir en las decisiones del personal de un área?
3. ¿El área administra recursos o fondos presupuestales?
4. ¿El área es responsable de contratos, subsidios o financiamiento?
5. ¿El área impone condiciones y otorga concesiones o autorizaciones?
6. ¿El área cobra cuotas, tarifas, derechos, u otros similares?

---

<sup>11</sup> ISSAI 5700.- Guidelines for the audit of corruption prevention in government agencies.

7. ¿Han existido casos conocidos de corrupción en áreas de actividad similares en otras instituciones?
8. ¿El área sigue procesos de trabajo específicamente definidos?
9. ¿El puesto tiene un rango de actuación especialmente amplio y poderes discrecionales?
10. ¿El grado de autoridad para tomar decisiones varía de acuerdo con el tamaño de los contratos y otros criterios?
11. ¿El área tiene la última palabra en el proceso y la toma de decisiones?
12. ¿Existe una supervisión administrativa adecuada sobre las actividades realizadas en el área?
13. ¿La integridad personal es la única barrera contra la corrupción en el área?
14. ¿Qué mecanismos anticorrupción se encuentran implantados?
15. ¿El proceso de toma de decisiones tiene previsto un control doble, en el que participa más de un servidor público responsable?
16. ¿Otras unidades organizacionales también tienen que firmar las decisiones?
17. ¿La toma de decisiones asegura la transparencia? Por ejemplo: mediante la revisión de las operaciones, la emisión de reportes confiables, la designación explícita y clara de responsabilidades, o la formulación de documentación completa y precisa (minutas, notas, reportes, registros).
18. ¿Se requiere que el proceso de toma de decisiones sea transparente, aunque no se requiera la autorización de un superior o de otra unidad institucional facultada para participar?
19. ¿Se requiere que exista un registro escrito y transparente del proceso de toma de decisiones, de modo que pueda ser revisado por una autoridad auditora o de control?
20. ¿Existe alguna violación conocida de las disposiciones (por ejemplo, la normativa presupuestal o los ordenamientos en materia de adquisiciones)?

21. ¿Hay alguna queja de integridad por parte de las instancias auditoras o de alguna otra autoridad supervisora en la materia (por ejemplo, la unidad o instancia de prevención de corrupción)?

### **7.2.8 Análisis y evaluación de riesgos**

El análisis de riesgos de integridad es un proceso especializado que permite a una institución conocer la importancia que tienen los posibles eventos contrarios a la ética y al entorno de valores sobre el logro de los objetivos institucionales, tomando en cuenta la probabilidad de ocurrencia y el posible impacto que pueden provocar.

El análisis emplea técnicas de evaluación tanto cualitativas como cuantitativas, como la clasificación de riesgos y el uso de cuestionarios o técnicas probabilísticas de valor del riesgo; distribuciones; análisis retrospectivos y pruebas de tolerancia, entre otras.

En general, aquellos riesgos cuya materialización se estime como de baja probabilidad de ocurrencia y bajo impacto, no representan preocupaciones mayores y sólo debe verificarse la existencia de controles internos para su adecuada administración. Por el contrario, los que se valoran con alta probabilidad se consideran relevantes, especialmente si el impacto que tendrían sobre la institución es alto. Entre estos extremos se encuentran casos que deben analizarse cuidadosamente para determinar su importancia.

Existen muchos riesgos difíciles de estimar, sin embargo, por lo que se deben emplear técnicas necesarias para lograr una medición razonable. Los procedimientos para el análisis de riesgos se aplican sobre determinados procesos, unidades administrativas específicas o sobre la entidad en su conjunto. A continuación se presenta una matriz de clasificación de riesgos.

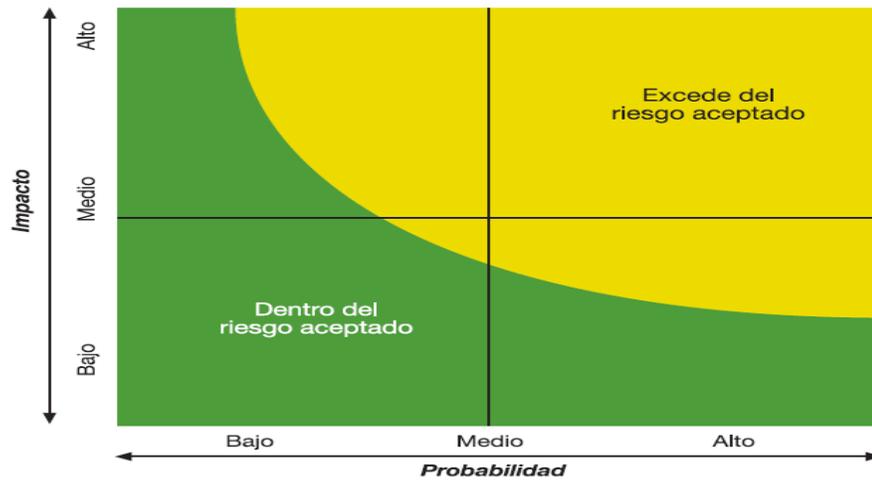


Figura 3. Fuente: COSO Enterprise Risk Management (ERM).

El análisis no sólo posibilita la detección de los riesgos a la integridad inherentes a la institución, sino que también se constituye en la base para establecer: los planes de acción que les hagan frente; los niveles de riesgo residual susceptibles de permanecer, y la tolerancia al riesgo que el titular y los altos mandos están dispuestos a aceptar tras la implementación de los controles.

Con objeto de dotar de claridad a este apartado, es relevante señalar que un riesgo inherente es aquel al que se enfrenta una entidad en ausencia de acciones por parte del titular y los mandos directivos y medios, en sus respectivos ámbitos, para disminuir su probabilidad de materialización e impacto.

El riesgo residual es aquel que permanece después de que los mandos superiores y medios diseñan y ejecutan de manera eficaz acciones para responder a los riesgos detectados.

La tolerancia al riesgo consiste en el nivel máximo de impacto (establecido por el titular y los mandos directivos) que la institución está dispuesta a aceptar en caso de que se materialice el riesgo detectado, y respecto del cual se ha decidido no tomar medidas para mitigarlo en razón de factores diversos, como la baja probabilidad de ocurrencia o el costo que implicaría su mitigación, respecto del posible beneficio, entre otros factores.

Para que la institución cuente con un panorama amplio sobre los posibles efectos de los riesgos que enfrenta, se deben establecer criterios de evaluación para clasificarlos.

La gran mayoría de las técnicas de análisis clasifican tanto al impacto como a la probabilidad en tres rubros: bajo, medio y alto.

Como se ha señalado antes, la metodología de análisis consiste en la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, en función de las características de cada entidad y las circunstancias específicas que enfrenta.

Por lo común se aplican las cualitativas en caso de no estar en posibilidades de cuantificar los riesgos o ante la inexistencia de datos suficientes y certeros, mientras que la utilización de técnicas cuantitativas se presenta comúnmente en actividades complejas y sofisticadas, como complemento a las técnicas cualitativas, lo que otorga mayor precisión al análisis.

Una vez realizada la ponderación de los riesgos con base en su probabilidad e impacto de ocurrencia, se puede identificar la posición de cada riesgo dentro de un mapa, el cual contribuye a comprender de manera gráfica los eventos más importantes a los que está expuesta la institución.

#### **7.2.8.1 Respuesta a los riesgos**

Una vez que los riesgos a la integridad relevantes fueron detectados, evaluados y clasificados, el titular y los mandos directivos determinan cómo responder a ellos: evitar, reducir, compartir o aceptar su incidencia, con base en la probabilidad e impacto establecidos y considerando también los costos y beneficios que cada una de estas acciones representa.

La definición de estas acciones debe considerar que el riesgo residual se ubique dentro de los límites de tolerancia establecidos.

A continuación se presentan situaciones que se refieren a evitar, compartir, reducir y aceptar los riesgos:

<b>Evitar</b>	<b>Compartir</b>
Prescindir de una actividad, proceso, o unidad administrativa como resultado de un análisis de costo-beneficio y en concordancia con el marco legal.	Adquirir fianzas de fidelidad.
Decidir no emprender nuevos programas o proyectos que representan riesgos relevantes, en tanto se establece un sistema de control interno adecuado a las características.	Establecer convenios con otras instituciones sobre diferentes etapas de un proceso, proyecto o programa, conforme al marco legal aplicable.
	Contratar con terceros la ejecución de actividades o procesos relevantes, conforme al marco legal aplicable.
<b>Reducir/Mitigar</b>	<b>Aceptar</b>
Automatizar procesos relevantes a fin de evitar áreas de discrecionalidad o la manipulación de la información.	Si el riesgo se ubica dentro de la tolerancia permitida, es necesario verificar la eficacia del sistema de control interno.
Segregación de funciones bien definidas y rotación periódica de personal.	
Controles específicos y supervisión permanente de las actividades sensibles a actos contrarios a la integridad	

Tabla 5. Fuente: Elaborada por la ASF.

Llevadas a cabo las acciones de identificación y evaluación de riesgos, el titular y los mandos directivos tienen una visión global de las amenazas de corrupción más relevantes y de las respuestas individuales que pueden darse a cada una de ellas, tomando en consideración la tolerancia permitida.

Con base en ello el titular y los mandos superiores implantan un programa para la administración y control de riesgos que sea acorde con la cantidad e intensidad de los riesgos tolerables.

Para elaborar el programa deben plantearse controles que prevean la relación entre los impactos y las acciones que se ejecutarán para evitar, compartir, mitigar o aceptar los riesgos.

El programa respectivo varía de una institución a otra, ya que considera las características específicas de cada una de éstas, el mandato que la rige y las funciones que realiza, los tipos de riesgos identificados y el límite de tolerancia al riesgo que puede soportar, sin afectar el logro de sus objetivos estratégicos de integridad.

Es decir, al considerar su respuesta a los riesgos, el titular con apoyo de los mandos superiores es responsable de establecer el límite de tolerancia al riesgo aceptable. Por lo tanto, deben evaluar el efecto que puede tener cualquier estrategia de control sobre la probabilidad e impacto del riesgo, así como el costo y beneficio de su implantación,

seleccionando la estrategia que ubique al riesgo residual dentro del límite de tolerancia permitido.

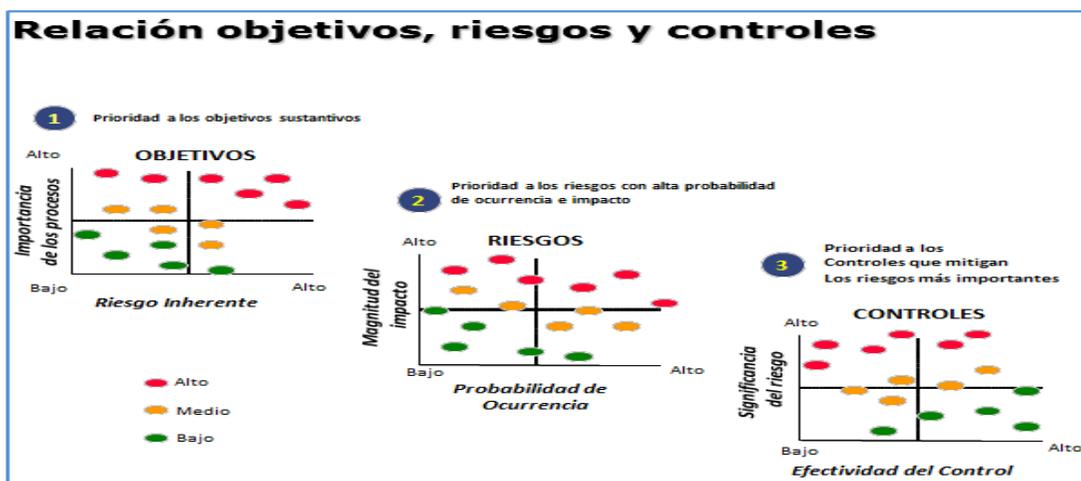


Figura 4. Fuente: Elaborada por la ASF.

En general las acciones desarrolladas para enfrentar los riesgos (establecimiento de controles) implican algún tipo de costo directo o indirecto que debe valorarse respecto del beneficio que genere. Se debe considerar el costo inicial de diseño e implantación del control, así como el referente a su ejecución y supervisión continua.

El titular y los mandos directivos deben poner especial atención en aquellos riesgos de integridad y corrupción que han sido identificados como relevantes en cuanto al cumplimiento de las metas y los objetivos estratégicos de la entidad, ya que requieren de un análisis racional y minucioso. Una vez analizados los riesgos, la dirección debe estudiar la mejor forma de gestionarlos.

El programa para la administración y control de riesgos genera actividades de control específicas para administrar las amenazas identificadas por la entidad, clasificándolas de manera general por cada nivel de actividad y unidades clave de responsabilidad.

El tercer componente del Modelo COSO se refiere precisamente a la implantación de actividades de control, y el presente Estudio detalla las actividades y procedimientos más comunes para establecerlas en materia de integridad, de conformidad con las mejores prácticas internacionales.

Los mandos superiores deben implantar estas actividades de control asignándoles, con base en un análisis de costo/beneficio, los recursos financieros y humanos adecuados para su funcionamiento y bajo un proceso de supervisión encaminado a la mejora continua.

### 7.3. Actividades de control para el fortalecimiento de la integridad

Las actividades de control son las políticas y procedimientos implantados por el titular y los mandos directivos en respuesta a los riesgos detectados; se aplican en los diferentes niveles de autoridad y de acuerdo con las responsabilidades de cada servidor público, y deben abarcar a todas las unidades de una institución, de acuerdo con las amenazas a la integridad específicas que enfrenta cada una.<sup>12</sup>

Estas actividades son esenciales para la adecuada administración y rendición de cuentas de los recursos públicos institucionales, y la consecución eficaz y eficiente de las metas y objetivos de integridad programados.

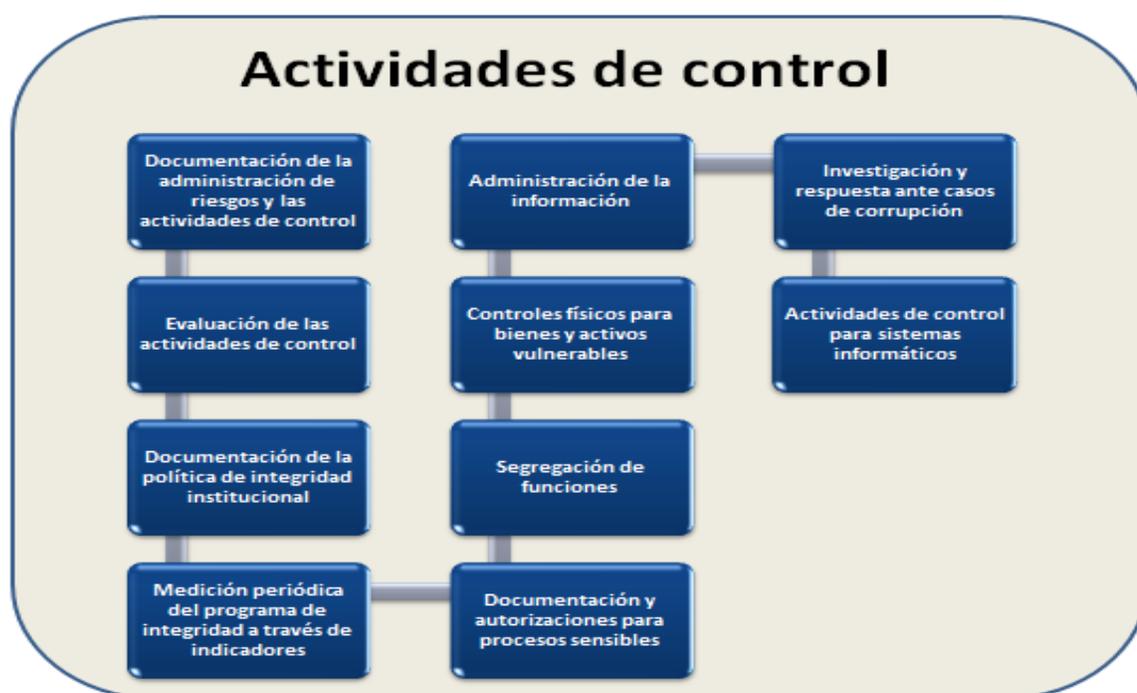


Figura 5. Fuente: Elaborada por la ASF.

<sup>12</sup> Adaptado del informe COSO 2013

Como elementos fundamentales para la prevención, detección y disuasión de posibles actos de corrupción o irregularidades, las actividades de control incluyen una amplia gama de controles, como son: las autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, segregación de responsabilidades, revisiones de desempeño, actividades de seguridad, y generación de registros y documentación, entre otras.

El titular y los mandos directivos deben supervisar que las diversas actividades de control anticorrupción guarden una interrelación adecuada entre las unidades administrativas y que a su vez estén vinculadas con los diversos elementos de otros componentes del control interno, a fin de asegurar una sistematización y coherencia lógica, que efectivamente contribuya a preservar los índices de integridad.

Debe advertirse que las actividades que implementan las instituciones para fortalecer su resistencia ante incidentes corruptos o contrarios a la integridad varían considerablemente de una entidad a otra, en congruencia con:

- Naturaleza de los mandatos, funciones, misiones, metas y objetivos de las entidades;
- Diferencias en su estructura, entorno, forma de operación, poder en que se encuadran (ejecutivo, legislativo, judicial y órganos constitucionalmente autónomos) y ámbito de gobierno al que atiendan (federal, estatal y municipal);
- Distintos grados de complejidad de cada institución;
- Diferencias en el historial, cultura, contexto coyuntural y antecedentes institucionales, y
- Diferentes riesgos que enfrenta cada institución y la prioridad que les otorga, entre otros.

Debido a que existen múltiples actividades de control, correlativas a una gran diversidad de riesgos de corrupción, no es posible enumerarlas todas. No obstante, hay algunas prácticas generales a tener en cuenta por toda institución, así como grandes categorías o factores de actividades de control que se aplican en prácticamente todas las entidades gubernamentales.

Dichas actividades y sus elementos relacionados se detallan a continuación, como ejemplos de prácticas que el titular, los mandos superiores y las instancias de integridad y control

deben valorar en términos de su implantación, funcionalidad y articulación con otros elementos preventivos y disuasivos de la corrupción.

Las prácticas señaladas tienen como propósito ilustrar la amplia variedad de actividades de control anticorrupción utilizados comúnmente, pero no pretenden conformar un catálogo exhaustivo, sino una muestra ejemplificativa que sirva a cada institución como punto de partida para la implantación de sus propias medidas.

En ese sentido, cada entidad deberá diseñar e implementar planes específicos para la ejecución de actividades de control de la integridad, en línea con el análisis de riesgos que realice y la naturaleza de las funciones que le corresponde ejecutar.

Para llevar a cabo la aplicación práctica del presente componente del Programa de Integridad Institucional en la gestión de la institución, se requiere consultar los apéndices contenidos en la parte final del presente documento, los cuales forman parte integrante del Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público.

### **7.3.1. Documentación del proceso de administración de riesgos y de las actividades de control**

El proceso desarrollado por la institución para clasificar y priorizar sus riesgos a la integridad (correspondientes al componente dos: *Administración de Riesgos*) debe quedar formalmente documentado y estar a disposición del titular y los mandos superiores para contribuir a la comprensión cabal del entorno de riesgos de corrupción presentes y apoyar el proceso de toma de decisiones.

Con el mismo propósito, el proceso de implantación de las actividades de control determinadas por el titular y los mandos directivos debe estar documentado de manera que permita su seguimiento, actualización y mejora continua.

Como parte de dicha documentación, el proceso de administración de riesgos y las actividades de control correlativas deben quedar descritos en manuales, directrices, lineamientos u otro documento de carácter mandatorio para la institución, y se debe supervisar que su aplicación sea eficaz y eficiente.

Adicionalmente, las instituciones realizan acciones apropiadas para que todos los servidores públicos comprendan el alcance y propósito de las actividades anticorrupción establecidas, sus líneas de autoridad y los procedimientos específicos para ejecutarlas.

En caso de que se materialice una acción contraria a la integridad, la documentación de las líneas de autoridad y los procedimientos por seguir facilitará la detección de los controles que fallaron, así como la imputación de responsabilidades por la evasión de los controles.

### **7.3.2. Evaluación de las actividades de control**

Una acción clave adicional consiste en evaluar periódicamente las actividades de control para asegurar que siguen siendo adecuadas y funcionan para el propósito para el que fueron establecidas, ejercicio que está estrechamente relacionado con las funciones, elementos y subelementos incluidos en el componente cinco del Modelo COSO: Supervisión.

Para tal efecto, la instancia de integridad o su equivalente debe implantar un proceso de revisión continua al funcionamiento de las actividades anticorrupción documentadas, así como mantenerse alerta para detectar las deficiencias en alguna unidad determinada o identificar los casos donde exista un exceso de actividades que no cumplen con su propósito, entorpecen la operación y requieren por tanto racionalizarse.

En este sentido, debe observarse que al interior de las operaciones del sector público en algunos casos persiste una profusión innecesaria de controles, conformados como regulaciones, trámites y procedimientos burocráticos excesivos, que lejos de salvaguardar los índices de integridad promueven la comisión de actos irregulares y obstaculizan la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las responsabilidades oficiales.

De ahí que una cuidadosa evaluación sobre este ámbito sea una práctica necesaria para reducir la presencia de controles inerciales y poco efectivos, con el propósito de procurar su acotación y en su caso su reemplazo por controles sólidos, eficaces, medibles y capaces de cumplir con el propósito para el que originalmente fueron implantados.

Así, el titular y los mandos superiores deben supervisar la ejecución de revisiones prioritarias sobre el grado de eficiencia y eficacia de las actividades de control

anticorrupción establecidas, con objeto de comparar los principales logros de la institución en materia de integridad en relación con sus planes y programas.

Como parte de dichas revisiones también se debe incluir la comparación del desempeño real de la institución contra los presupuestos, previsiones y resultados de ejercicios anteriores, a fin de contar con la mayor cantidad de elementos de valoración objetivos.

El resultado de las revisiones debe ponerse a disposición del público y de los órganos externos e internos de vigilancia y control, a fin de recibir retroalimentación y aumentar la sensibilización del personal sobre el grado de madurez alcanzado, incentivarlo respecto de los logros obtenidos y enfatizar los esfuerzos que aún deben realizarse.

Es relevante que el titular y los mandos directivos participen en el desarrollo y supervisión de las normas e indicadores de desempeño, así como en la difusión de los resultados de la evaluación de los mismos, puesto que estas evaluaciones contribuyen a identificar problemas de integridad y posibilitan poner en marcha acciones efectivas para su solución.

Para tal efecto, el titular y mandos directivos dedican un tiempo razonable para dar seguimiento a la efectividad de las principales actividades de control, con objeto de identificar si los riesgos han disminuido y qué tan significativamente lo han hecho.

Por su parte, los niveles directivos también deben revisar los informes de desempeño de integridad relativos a sus áreas de responsabilidad, con objeto de analizar las tendencias, medir los resultados contra los objetivos y determinar un plan de acción que permita una mejora continua.

La comparación entre la implantación de las actividades y el logro de los planes estratégicos es un elemento que contribuye a enfrentar dificultades particulares, ya que permite señalar las medidas específicas que han sido adecuadas y las que requieren modificarse.

### **7.3.3. Documentación del Programa de Integridad Institucional**

Los mandos directivos establecen lineamientos y directrices que guían a los servidores públicos hacia el logro de los objetivos estratégicos, tomando en cuenta el importante papel que el personal desempeña en cuanto a la efectividad del control anticorrupción institucional.

De este modo, los servidores públicos están en posibilidades de contar con un panorama compartido, claro y coherente de las metas de integridad institucionales establecidas en documentos precisos (por ejemplo, códigos de ética y de conducta), un programa operativo anual y otros documentos que constituyan los lineamientos rectores de la organización en materia de integridad.

Este panorama documentado y estructurado de manera sistemática conforma el Programa de Integridad Institucional, el cual se comunica de forma clara y consistente a todos los servidores públicos, con objeto de que reconozcan su propio papel en el rumbo de la organización y las expectativas que se tienen sobre su desempeño. Con base en el Programa de Integridad Institucional, la entidad desarrolla actividades de difusión, planeación, establecimiento, prueba y modificación de controles anticorrupción bajo una estrategia específica y detallada que incorpora la fuerza de trabajo vinculada con la estrategia global.

Adicionalmente, debe existir una supervisión continua y efectiva para asegurar y demostrar que los objetivos del Programa se están logrando con base en los principios de eficacia, eficiencia y economía, así como difundir esta información ante el personal interno y cualquier externo interesado bajo el principio de máxima publicidad.

#### **7.3.4. Actividades de control básicas para la administración de recursos humanos**

Como se ha señalado en el análisis relativo al Ambiente de Control, el énfasis puesto en la administración de los recursos humanos es fundamental para que los índices de integridad institucional se conserven en niveles adecuados.

Como parte de las actividades de control en materia de recursos humanos, se insiste en la atención particular que la entidad debe prestar a los perfiles de los servidores públicos que ocupen cargos directivos o superiores, así como en aquellos puestos relativos a áreas de control interno y salvaguarda de la integridad, y los relacionados con procesos particularmente vulnerables a actos de corrupción.

Los perfiles respectivos deben ser documentados de manera formal en manuales institucionales o catálogos de puestos, en los que se describan las funciones,

responsabilidades, atribuciones, competencias y expectativas de desempeño correspondientes.

Asimismo, debe existir sobre dichos cargos públicos una supervisión independiente y específica que supervise la continua preparación técnica, el perfil ético y la capacidad profesional de cada servidor público contratado, quienes a su vez deben recibir informes sobre su desempeño para contar con retroalimentación relevante y constructiva que los encamine a una mejora continua.

De manera consecuente, el titular, mediante los medios conducentes, implementa y respalda una cultura de puertas abiertas consistente en el establecimiento de canales de comunicación eficaces que facilitan la emisión y recepción de comentarios y sugerencias de los servidores públicos sobre el desempeño y las áreas de oportunidad de los recursos humanos en temas de integridad.

Por otra parte, la institución establece como uno de los elementos centrales para el reclutamiento, contratación, capacitación y retención de todos los recursos humanos el perfil ético del servidor público y su compromiso con la integridad institucional.

Asimismo, se debe incluir un plan de capacitación continua que permita a los servidores públicos recibir la orientación y herramientas necesarias para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades en materia de integridad, mejorar su desempeño, aumentar sus capacidades y satisfacer las nuevas demandas y necesidades de la institución.

De manera complementaria, la institución busca los medios para garantizar que su sistema de compensación sea adecuado para contratar, motivar y retener al personal que cumple con el perfil profesional y ético requerido.

La institución también supervisa que cuenta con los bienes, servicios e instalaciones adecuadas que contribuyan a atraer a personal talentoso y procure la satisfacción y el compromiso de los servidores públicos que han demostrado su responsabilidad ética y su nivel profesional.

### **7.3.5. Administración de la información**

Las instituciones cuentan con una amplia diversidad de actividades de control que pueden diseñar e implementar, a fin de asegurar que el procesamiento y administración de la información generada en el cumplimiento de sus funciones se ajuste a los principios de exactitud, integridad y confiabilidad.

La manipulación indebida de los datos institucionales es un factor que incide directamente en la posible comisión de acciones corruptas o fraudulentas, por lo que esta materia es relevante y requiere de controles específicos y una supervisión continua.

A manera de ejemplo, las instituciones pueden implantar medidas que proporcionen una seguridad razonable de que la entrada de datos y el acceso a los recursos informáticos (como archivos, programas y equipos de cómputo, e instalaciones de tecnologías de información y comunicaciones) son adecuados y se limitan a las personas autorizadas para ello.

De igual modo, otra práctica anticorrupción consiste en llevar la contabilidad de las operaciones/transacciones en secuencias numéricas, conciliando periódicamente los saldos y acatando la normativa vigente en la materia, como la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La información relacionada con el ejercicio o asignación de recursos, como los padrones o listas de beneficiarios, nóminas, pagos a proveedores y otros de naturaleza similar, deben contar con una supervisión independiente y periódica que asegure su confiabilidad, y permita seguir la trazabilidad de los montos ejercidos bajo líneas de autorización y responsables claramente identificables, de conformidad con las atribuciones correspondientes establecidas en el marco legal aplicable.

### **7.3.6. Controles físicos para bienes y activos vulnerables**

Las instituciones deben mantener un registro preciso y periódicamente actualizado de los bienes y activos con los que cuenta para desarrollar sus labores e identificar aquellos que se encuentren más susceptibles a actos de corrupción, sustracción, fraude, abuso u otras actividades que desvirtúan su propósito y violan la integridad institucional.

Con base en dichos registros, las instituciones establecen y actualizan procedimientos y controles físicos que salvaguardan los bienes ante dichos actos irregulares, al tiempo que comunican a todos los servidores públicos las directrices y políticas en materia de protección física de los activos.

Una práctica común en el sector público sobre esta materia consiste en asignar números de inventario, y adherir placas y datos de identificación a los equipos, bienes muebles y accesorios de oficina, así como a otros bienes, incluyendo los tecnológicos.

Las instituciones deben vigilar el levantamiento adecuado de estos inventarios y conciliarlos regularmente contra los registros documentales. En caso de detectar una inconsistencia en los registros, ésta debe ser rápidamente investigada y resuelta.

Otra actividad de control que previene conductas irregulares en momentos clave, es la identificación de aquellos bienes y activos, tanto físicos como tecnológicos, esenciales para sustentar las operaciones básicas de gobierno de la institución. La protección específica de los bienes críticos debe administrarse de manera independiente y con controles de supervisión particulares.

Por otra parte, los bienes especialmente propensos a la corrupción, pérdida, sustracción, daño o uso no autorizado como el dinero en efectivo, títulos de valores, inventarios y equipos informáticos, deben estar físicamente seguros y su acceso a ellos controlado bajo líneas de autoridad con responsables claramente definidos, a quienes se les ha comunicado formalmente de sus responsabilidades institucionales sobre los bienes y de las consecuencias en caso de incumplimiento, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

De igual modo, los cheques en blanco, órdenes de compra, acuerdos contractuales y otros documentos que impliquen el ejercicio de recursos públicos deben estar prenumerados de manera secuencial y bajo resguardo físico, y su acceso debe estar estrictamente controlado por líneas de autoridad y responsables claramente definidos, de acuerdo a las facultades legales establecidas en el marco normativo aplicable.

También se debe garantizar que los inventarios, activos valiosos, suministros, mercancías y productos terminados, en su caso, sean almacenados en zonas físicamente seguras y protegidas contra daños. Algunos controles comunes en este aspecto son las alarmas contra incendio, cámaras de vigilancia o paneles de identificación dactilar, entre otros.

Asimismo, se debe vigilar que el acceso a las oficinas e instalaciones, particularmente en áreas que resguardan bienes o información susceptible de actos irregulares, se encuentra controlado mediante vallas, torniquetes, cámaras de seguridad, credenciales de identificación, guardias y otros controles físicos que protegen los bienes contra terceros malintencionados.

Las actividades de control sobre bienes y activos vulnerables deben establecerse de manera permanente, con el propósito de disuadir su mal uso, no sólo en las jornadas oficiales de trabajo, sino también durante las horas no laborables.

### **7.3.7. Asignación de responsabilidad y restricciones de acceso a recursos y registros**

El titular y los mandos superiores deben establecer una política que limite eficazmente el acceso de los servidores públicos y de terceros a los recursos públicos y a los archivos de la institución susceptibles de actividades corruptas.

Al mismo tiempo, es necesario que los responsables operativos de estos controles se encuentren claramente establecidos y emitan informes periódicos sobre los resultados de las actividades de control implementadas.

El personal designado y autorizado para el acceso a estos bienes cuenta con una supervisión independiente y periódica, y se debe establecer con ellos líneas de comunicación que permitan identificar debilidades en los controles establecidos para procurar su mejora permanente.

Adicionalmente, la institución debe comparar de manera regular los recursos físicos existentes contra los datos registrados en la contabilidad o bitácoras correspondientes, con objeto de verificar que ambos coinciden y, en caso contrario, iniciar una investigación de desviaciones detectadas.

Las investigaciones sobre las violaciones a las actividades de control deberán determinar como mínimo las debilidades de los controles que permitieron la irregularidad, el plan para la pronta actualización de los controles, la evidencia de las irregularidades cometidas, así como la probable responsabilidad de quienes cometieron la falta, a fin de presentar el caso a las autoridades competentes de manera expedita y supervisar su seguimiento.

Para restringir el acceso a los recursos y registros, el titular y los mandos directivos deben considerar factores como el valor de los bienes a resguardar, su capacidad de ser transportados (portabilidad) y su posibilidad de ser intercambiados por otros.

De igual modo, como parte de la asignación de la responsabilidad sobre la salvaguarda de los recursos y registros, los mandos directivos informan y comunican tales responsabilidades a los servidores públicos específicos que llevarán a cabo dicha tarea, y se aseguran de que esos funcionarios estén conscientes de sus obligaciones de custodia y uso adecuado de los recursos, así como de las sanciones a las que se hacen acreedores por la posible violación a los controles establecidos.

### **7.3.8. Medición periódica del Programa de Integridad Institucional mediante indicadores**

Como se ha señalado, la medición del desempeño es un proceso continuo de control y recopilación de información que permite constatar el grado de avance en el logro de los planes y programas relacionados con las funciones y el mandato de la institución.

La identificación del grado de cumplimiento con las metas y objetivos estratégicos institucionales permite establecer un sistema de alertas para el titular y los mandos superiores sobre las áreas que requieren de atención particular, al tiempo que contribuye a fortalecer los índices de transparencia y rendición de cuentas institucionales.

En materia de esfuerzos anticorrupción, y en línea con estas prácticas, las instituciones deben implementar un conjunto de elementos metodológicos que permitan realizar una valoración objetiva del desempeño del Programa de Integridad Institucional, con base en indicadores estratégicos y de gestión, con el propósito de conocer el impacto institucional, social y económico de sus directrices anticorrupción y su grado de eficacia, eficiencia, economía y mejora de la calidad en el gasto público.

Los indicadores estratégicos miden el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa de Integridad, y contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias implementadas. Simultáneamente, los indicadores de gestión miden el avance y logro en los procesos y las actividades inherentes al Programa.

De acuerdo con el aspecto que miden, los indicadores se distinguen en las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad. De esta manera se puede medir el nivel de cumplimiento de los objetivos de integridad, qué tan bien se han utilizado los recursos para lograr los resultados esperados, la capacidad para asignar adecuadamente los recursos financieros y los atributos de los resultados producidos de acuerdo con normas o referencias externas.

Para la elaboración de los indicadores de desempeño, la institución debe establecer una clara congruencia entre su objetivo, el método de cálculo y la unidad de medida. Los indicadores también deben ser susceptibles de evaluación y seguimiento, con objeto de que su medición indique de forma clara la aportación que hacen al cumplimiento de las metas de integridad definidas por el titular y los mandos directivos de la institución.

El establecimiento y supervisión de las medidas e indicadores de desempeño de la integridad se deben orientar tanto al conjunto de la entidad, como a actividades específicas y a nivel individual.

### **7.3.9. Segregación de funciones**

La segregación de funciones es una actividad de control para prevenir y disuadir acciones que atentan contra la integridad institucional. Su objetivo es separar o segregar funciones y responsabilidades entre diferentes servidores públicos para reducir el riesgo de corrupción, errores, colusión con terceros o ejercicio abusivo del cargo.

Por la secuencia operativa de ciertos procedimientos institucionales, existen actividades que resulta inconveniente concentrar en una sola persona puesto que ello posibilitaría el control de todos los aspectos clave de una transacción o proceso.

En consecuencia, la institución debe separar las responsabilidades y funciones entre diferentes servidores públicos en materia de autorización, aprobación, procesamiento y registro de información, emisión de pagos o recepción de fondos, revisión y auditoría, así como funciones de resguardo y administración de recursos públicos.

A manera de ejemplo, resulta insostenible que el mismo servidor público que lleva el control sobre el registro de la nómina institucional sea el mismo que autoriza la emisión de los pagos, concilia los depósitos y audita la documentación respectiva.

Las funciones que resultan incompatibles entre sí en caso de llevarse a cabo por un solo servidor público, deben quedar claramente documentadas y comunicarse a todo el personal.

De igual modo, se debe revisar de manera periódica que las políticas de segregación de funciones se encuentran en operación y tienen la aplicación debida en los puestos para los que fueron establecidas.

#### **7.3.10. Documentación y autorizaciones para procesos sensibles**

Los procesos ejecutados por la institución y que se relacionan con la administración de recursos públicos u otros procesos vulnerables a violaciones de integridad deben estar sujetos a una serie de autorizaciones formales para poder realizarse, a fin de que sólo el personal apropiado los pueda ejecutar.

De este modo, la entidad establece controles específicos que aseguran que todas las transacciones, operaciones y eventos significativos de las áreas sensibles se autorizan y realizan sólo por aquellos funcionarios que cuentan con facultades para ello, conforme al ámbito de su competencia.

Las líneas de autoridad y las responsabilidades en casos de inobservancia deben comunicarse a todos los servidores públicos, con objeto de brindar certeza a las operaciones y disuadir posibles acciones contrarias a la integridad.

La institución debe establecer una política de autorización o niveles de aprobación de cierto tipo de operaciones sensibles, a partir de determinada cantidad de recursos a utilizarse, y supervisar que las actividades se están ejecutando con estricto apego a la política establecida.

Para impulsar una comunicación clara de las operaciones ejecutadas, la entidad también debe diseñar y emitir reportes periódicos que permitan al titular y a los mandos directivos

conocer con precisión y claridad las operaciones que se han autorizado, atendiendo a las leyes y directrices aplicables.

Para fortalecer su carácter preventivo y disuasivo, los reportes sobre operaciones deben quedar a disposición de cualquier interesado con el máximo nivel de publicidad posible, siempre que no se trate de información con carácter de reservada, conforme a los términos de las disposiciones aplicables.

Las operaciones, procedimientos o procesos institucionales sustantivos, y otros, deben a su vez estar debidamente documentados, autorizados y clasificados en registros que muestren todas las fases que deben cumplimentarse para su ejecución formal.

Dichos registros deben incluir el soporte legal y documental necesario que justifica la validez de cada una de las actividades realizadas como parte de una operación hecha, desde su ejecución, validación, autorización, registro y reporte, hasta su clasificación final en los informes.

Cualquier operación o proceso iniciado o ejecutado fuera del proceso formalmente autorizado y documentado para su realización debe ser oportunamente investigado y detenido, si aún no concluye; la investigación respectiva debe incluir el análisis de los factores que permitieron la desviación a la secuencia autorizada, así como la identificación de los responsables de la irregularidad.

Finalmente, los procesos debidamente autorizados y documentados, así como los registros de las operaciones hechas, deben hacerse del conocimiento del titular y los mandos directivos de manera oportuna y precisa, a fin de que conserven para ellos y para los terceros interesados su pertinencia, valor y utilidad en cuanto al control de las operaciones, la protección de los recursos públicos ejercidos y la toma de decisiones a cargo de los responsables.

### 7.3.11. Investigación y respuesta ante casos de corrupción

La respuesta ante casos de corrupción se refiere al plan de acción que se realiza cuando se descubre o se reporta un presunto caso de corrupción. El propósito de dicho plan es definir las responsabilidades relativas a las acciones, tales como:<sup>13</sup>

- Investigar incidentes de corrupción y tomar las medidas adecuadas;
- Asegurar la evidencia para acciones disciplinarias y/o penales;
- Prevenir pérdidas adicionales;
- Recuperación de pérdidas;
- Establecer líneas de comunicación con las autoridades e instancias competentes;
- Revisión de los controles internos asociados con el caso de corrupción, y
- Acuerdos sobre informes del caso.

Una vez que se ha reportado o identificado un presunto caso de corrupción, la institución debe realizar una evaluación de la situación, en la cual se consideran los factores siguientes:

- Origen del descubrimiento del caso;
- Autenticidad de la información inicialmente recibida, y
- La evaluación inicial de las circunstancias.

El propósito de la evaluación es reunir información que permita al titular y los mandos directivos decidir sobre las medidas adecuadas que deben adoptarse, incluyendo:

- Reportar a las autoridades de administración de justicia;
- Informar el asunto a la Entidad de Fiscalización Superior u otro organismo externo;
- Llevar a cabo una investigación interna formal;
- Designar a los responsables de llevar a cabo la investigación interna;
- Tomar acciones para proteger los activos, recursos públicos e información de la institución.

El caso de corrupción debe ser turnado, conforme al marco legal aplicable a cada institución, a las autoridades de administración de justicia cuando la normativa aplicable así lo exija, sea el caso del orden administrativo o penal. Si se considera que la supuesta actividad corrupta es de esta naturaleza y el asunto se informa a las autoridades, la

---

<sup>13</sup> A UN – INTOSAI joint project, “Fraud Control Framework: Best Practice Guide”.

institución debe colaborar y en las investigaciones policiales y los procesos judiciales posteriores, con un seguimiento oportuno al caso.

En las investigaciones puede contribuir personal de la propia organización, como los auditores internos o el personal de la instancia de integridad institucional, o pueden requerir de partes externas con habilidades especiales y que se dedican específicamente a ayudar en la investigación.

Las instituciones deberán tomar en cuenta las disposiciones legales que resulten aplicables antes de ejecutar acciones en la investigación, a fin de verificar el marco de atribuciones con que cuentan, así como los procedimientos establecidos en la ley que deben implementarse para garantizar el estricto cumplimiento de la normativa. Si del análisis realizado se concluye que la institución puede iniciar una investigación interna, las personas responsables de la misma deben contar con las competencias técnicas para llevarla a cabo.

De igual modo, en ciertos casos puede ser necesario que la institución tome medidas para asegurar los activos y preservar la integridad de la información. Tales acciones pueden incluir:

- Indicar al área de Recursos Humanos dar por terminado o suspender el trabajo del sospechoso, en espera de resultados de la investigación, de conformidad con el marco legal aplicable;
- Asegurar el lugar de trabajo y documentación del sospechoso, para evitar el acceso de éste y otro personal no autorizado;
- Instruir al área de Tecnologías de la Información que asegure la información relacionada con el caso, contenida en los equipos de cómputo o en la red, con objeto de que ésta no pueda ser destruida;
- Si se sospecha de un contratista, proveedor o consultor externo, indicar al área de Finanzas suspender los pagos, conforme a las disposiciones aplicables, y
- Asegurar físicamente el dinero en efectivo, bienes u otro material que pueda estar en riesgo.

Como parte de la investigación debe cuantificarse, en la medida de lo posible, el importe de las pérdidas generadas por el acto de corrupción o violatorio de la integridad. En todos los casos se debe buscar la recuperación de las pérdidas causadas por cualquier acto y, cuando

la pérdida sea significativa, se debe buscar asesoramiento jurídico para asegurar el interés patrimonial de la institución.

También puede buscarse asesoramiento jurídico respecto de las perspectivas de recuperación de las pérdidas por medio de los tribunales e instancias competentes, si la persona en cuestión se niega a hacer la devolución.

Un resultado fundamental de la investigación es la identificación de las debilidades en los controles anticorrupción que permitieron la materialización del caso, por lo que debe llevarse a cabo una revisión integral para evaluar la eficacia de los controles y determinar qué acciones deben adoptarse para fortalecerlos.

Independientemente de si la investigación es interna o externa, deben mantenerse registros adecuados durante todas las investigaciones. Esto incluye la propia investigación, las medidas disciplinarias y los consiguientes cambios en las disposiciones de control de la integridad.

Una vez concluida la investigación, los resultados deben informarse al titular y los mandos directivos de la institución. También debe presentarse un informe anual sobre casos de corrupción que describa, entre otros aspectos:

- El total de casos de corrupción ocurridos contra la institución;
- El resultado de las investigaciones internas;
- El estado de los casos referidos a instancias externas;
- Los resultados de las investigaciones judiciales o acciones administrativas, y
- Las modificaciones realizadas al sistema de control anticorrupción.

#### **7.3.12. Actividades de control para las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC)**

En el contexto actual, la mayoría de las instituciones del sector público encuentran en el uso de TIC una herramienta indispensable para llevar a cabo sus operaciones sustantivas y adjetivas con mayores índices de celeridad, eficiencia, eficacia y economía.

No obstante, la utilización de TIC implica también riesgos a la integridad que deben ser identificados, analizados y controlados, tomando en consideración que el ámbito informático se ha caracterizado por ser especialmente vulnerable a violaciones de

integridad, mediante la manipulación de datos o la sustracción no autorizada de éstos, entre otras acciones irregulares.

Por otra parte, el avance tecnológico es tan dinámico y diverso, y las instituciones públicas tan diferenciadas entre sí, de acuerdo con sus mandatos y responsabilidades, que sería difícil formular una lista completa de las actividades de control que debe implementar una entidad gubernamental para controlar los riesgos respectivos.

Por ello, en los siguientes apartados se mencionan de manera ejemplificativa algunas actividades básicas para la protección de las TIC. Su propósito es ser un punto de partida para que cada entidad, de acuerdo con su naturaleza, funciones y riesgos particulares, establezca las actividades de control en esta materia que resulten necesarias para prevenir acciones corruptas y proteger su entorno de integridad.

Como referencia, debe señalarse que el 13 de julio de 2010, la Secretaría de la Función Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información (MAAGTIC-SI)*, cuya reforma más reciente fue publicada en el mismo medio oficial el 22 de agosto de 2012.

El MAAGTIC-SI establece las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y de seguridad de la información, que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.

Lo anterior es muestra de la relevancia que el tema de TIC tiene para el desempeño adecuado de la gestión pública y representa un esfuerzo gubernamental para incrementar los niveles de transparencia y capacidad de rendición de cuentas de las instituciones, de forma ordenada y dinámica, mediante la aplicación de avances tecnológicos.

### **7.3.13. Evaluación de riesgos a las TIC y formulación de un programa de seguridad en la materia**

Las instituciones deben practicar periódicamente una evaluación de riesgos integral y de alto nivel sobre sus riesgos de TIC y los resultados respectivos deben quedar clara y debidamente documentados.

Además, cada vez que se produzcan cambios en los sistemas o instalaciones de TIC, debe ejecutarse una nueva evaluación de los riesgos.

Con base en las evaluaciones practicadas y los riesgos detectados, el titular y los mandos directivos instruyen la implantación de un programa de seguridad de TIC, en el cual se definen claramente las responsabilidades de seguridad, así como los recursos y competencias del personal necesarias para operarlo y administrarlo.

Como parte de dicho programa, se establecen controles físicos y lógicos para prevenir o detectar el acceso no autorizado a los recursos de TIC y se prueba su eficiencia y eficacia, haciendo las mejoras y ajustes que correspondan.

Un elemento importante que el programa debe contemplar es la clasificación de los recursos de TIC con que cuenta la institución, a fin de identificar para cada uno de ellos a los usuarios autorizados y garantizar que el acceso a la información por parte de los usuarios cuenta con autorización oficial.

De igual modo, el programa de seguridad de TIC establece el modo en que se llevarán a cabo las investigaciones en caso de la comisión de acciones que resulten en violaciones a la integridad institucional, así como los procedimientos para dar aviso a las autoridades competentes que den seguimiento al caso.

El programa debe evaluarse regularmente en cuanto a su alcance y cumplimiento, y las acciones de mejora que se deriven de estas revisiones deberán tomarse con prontitud y contar con una supervisión continua.

#### **7.3.14. Controles sobre programas de cómputo (*software*)**

Las entidades del sector público deben establecer las actividades necesarias para asegurar que sólo los cambios debidamente autorizados se realizan a las funciones del procesamiento de la información y a los programas computacionales.

Complementariamente, cualquier paquete o aplicación nuevos son probados y aprobados detalladamente antes de su instalación oficial dentro de los equipos institucionales.

Asimismo, la entidad debe establecer procedimientos formales y debidamente documentados para asegurar el control de sus bibliotecas de software, incluyendo el etiquetado, restricciones de acceso, y uso de inventarios y bibliotecas independientes.

#### **7.3.15. Segregación de funciones en las TIC**

El mismo principio de separación de funciones incompatibles entre sí para cualquier actividad institucional se aplica para la operación de los sistemas informáticos, bajo la premisa de que concentrar demasiadas funciones bajo la responsabilidad de un solo servidor público aumenta los riesgos de corrupción y de actos contrarios a la integridad.

Por lo anterior, las entidades deben realizar un análisis cuantitativo y cualitativo que permita identificar las funciones incompatibles entre sí, a fin de documentar políticas y directrices específicas para separar dichas funciones, mismas que deben formar parte del programa de seguridad de TIC.

El contenido de tales directrices, a su vez, debe incluir los mecanismos y controles de acceso que serán establecidos para cumplir con la segregación de funciones, de acuerdo con el tamaño, estructura y funciones de la institución. En la tabla siguiente se puede observar una estructura básica de la segregación de funciones que debe mantener el área de TIC.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Information Systems Audit and Control Association, ISACA.

Matriz de Control para la Segregación de Funciones de Tecnologías de Información Y Comunicaciones													
	Grupo de Control	Analista de Sistemas	Programador de Aplicaciones	Mesa de Ayuda y Gerente de Soporte Técnico	Usuario Final	Ingreso de Datos	Operador de Computadoras	Administrador de Base de Datos	Administrador de Redes	Administrador de Sistemas	Administrador de seguridad	Programador de Sistemas	Control de Calidad
Grupo de Control		X	X	X		X	X	X	X	X		X	
Analista de sistemas	X			X	X		X				X		X
Programador de Aplicaciones	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mesa de Ayuda y Gerente de Soporte Técnico	X	X	X		X	X		X	X	X		X	
Usuario Final		X	X	X			X	X	X			X	X
Ingreso de Datos	X		X	X			X	X	X	X	X	X	
Operador de Computadoras	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	
Administrador de Base de Datos	X		X	X	X	X	X		X	X		X	
Administrador de Redes	X		X	X	X	X	X	X					
Administrador de sistemas	X		X	X		X	X	X				X	
Administrador de seguridad	X	X	X			X	X					X	
Programador de Sistemas	X		X	X	X	X	X	X		X	X		X
Control de Calidad		X	X		X							X	

X-Combinación de estas funciones puede crear una debilidad potencial de control.

Nota: La matriz de control de segregación de funciones no es una norma, sino una directriz que indica cuáles posiciones se deben separar y cuáles requieren controles de compensación cuando se combinan.

La matriz describe posibles problemas de la segregación de funciones y no se debe ver o usar como una verdad absoluta; por el contrario, se debe usar para ayudar a identificar posibles conflictos de manera que se puedan plantear las preguntas apropiadas para identificar controles de compensación.

**Tabla 6. Fuente: Manual de Preparación del examen CISA.**

### **7.3.16. Continuidad de los servicios de TIC**

Debido a que el uso de sistemas informáticos se ha vuelto un factor relevante para la operación cotidiana de las instituciones gubernamentales, las entidades deben evaluar los riesgos a la integridad que enfrentan sus operaciones en caso del colapso de sus sistemas, a fin de clasificarlos y priorizarlos oportunamente.

Los resultados de las evaluaciones permiten a las entidades tomar medidas para prevenir daños a su infraestructura de TIC y reducir al mínimo la posibilidad de la interrupción del servicio, mediante el desarrollo de actividades de control específicas que respondan a los diferentes riesgos que enfrenta cada entidad.

Es necesario que las instituciones estén conscientes de que una interrupción repentina de los servicios de TIC es un elemento que no sólo impacta negativamente a sus operaciones generales, sino que también producen un contexto de alta vulnerabilidad para la integridad institucional, debido a que muchos de los controles se encuentran automatizados y una cantidad importante de información sensible puede quedar temporalmente inaccesible.

Por lo anterior, las instituciones deben formular y documentar un plan de contingencia integral que considere las acciones a seguir en caso de la suspensión de los servicios informáticos, en el cual se establezcan actividades detalladas y oportunas orientadas a proteger la integridad institucional, de acuerdo con la estructura informática y los riesgos que enfrenta cada entidad.

Para cumplir con este propósito, las instituciones documentan y formalizan políticas y procedimientos para la generación de copias de seguridad, incluyendo, en su caso, el almacenamiento fuera del sitio de los datos de respaldo, así como controles sobre el entorno informático, capacitación del personal y programas de mantenimiento y administración del equipo de cómputo.

Asimismo, las entidades deben poner a prueba periódicamente sus planes de contingencia y realizar los ajustes correspondientes.

### 7.3.17. Controles sobre aplicaciones

La información con que cuentan las dependencias y entidades gubernamentales son un recurso sensible frente a riesgos de corrupción, fraude, mal uso y otras irregularidades, por lo que deben contar con controles sólidos y periódicamente revisados.

El control de aplicaciones abarca la estructura, políticas y procedimientos diseñados por la institución para preservar la integridad, exactitud, autorización y validez de todas las operaciones durante el procesamiento de la información.

En consecuencia, dicho control incluye tanto a las rutinas contenidas en el código de los programas informáticos, como a las políticas y procedimientos asociados a las actividades de los usuarios, tales como las medidas manuales realizadas por el usuario para determinar que los datos fueron procesados con precisión por la computadora.

Por lo general, existen cuatro categorías principales de actividades de control que deben ser consideradas al evaluar el control de aplicaciones: control de autorización; control de totalidad; control de precisión, y control sobre la integridad de los archivos de datos y de procesamiento.

Respecto del control de autorización, la entidad debe garantizar que los documentos fuente son controlados y requieren de un proceso de autorización para su acceso, procesamiento o modificación.

Algunas prácticas comunes en esta materia consisten en restringir el acceso a los documentos fuente en blanco y en prenumerar secuencialmente los mismos. De igual modo, se deben establecer firmas de autorización para documentos fuente clave.

Para los sistemas de aplicación por lotes se usan hojas de control de lotes que dan información como la fecha, número de control, número de documentos y total de controles para campos clave, y se realiza una revisión independiente de los datos antes de que se introduzcan al sistema.

Por otra parte, es conveniente que los equipos de entrada de datos tengan acceso limitado y que los archivos maestros y los informes de excepción se utilicen para garantizar que todos los datos procesados han sido debidamente autorizados.

En cuanto al control de totalidad, una práctica común consiste en registrar y procesar por computadora todas las operaciones debidamente autorizadas, y practicar conciliaciones para verificar que el total de los datos se encuentra completo. Lo anterior contribuye a controlar de mejor manera las operaciones de la entidad, evitar la dispersión de la información y disuadir el mal uso de la misma.

En materia del control sobre la precisión de la información, la institución debe verificar que las características de diseño de la entrada de datos contribuyan a la exactitud de los mismos.

De igual modo, deben establecerse procedimientos para validar y editar la información con objeto de identificar datos erróneos, los cuales, tras su identificación, deberán ser capturados, reportados, investigados y corregidos rápidamente.

Otra práctica importante consiste en establecer políticas de revisión de los informes de salida a fin de fortalecer la exactitud y la validez de los datos.

Finalmente, en cuanto al control sobre la integridad del procesamiento y los archivos de datos, la institución debe desarrollar procedimientos que aseguren que es la versión actual de los programas de producción y de los archivos de datos la que se utiliza durante el procesamiento.

De igual modo, se implantan mecanismos para verificar que la versión correcta del archivo se utiliza durante el procesamiento y para comprobar las etiquetas internas de los archivos antes del procesamiento.

#### 7.4. Información y comunicaciones

En su sentido general, la información es un conjunto organizado de datos que permiten cambiar, ampliar o precisar el estado de conocimientos que existe sobre una materia determinada. La comunicación, por su parte, es el proceso continuo de suministro, intercambio y obtención de información.

La información es necesaria para que la institución lleve a cabo las responsabilidades del Programa de Integridad Institucional y conduzca las actividades hacia el logro de los objetivos y metas contenidas en él, en un ambiente de eficacia y transparencia.

Asimismo, la comunicación que fluye, tanto interna como externamente, proporciona a los servidores públicos la información necesaria para ejecutar las actividades anticorrupción diariamente, y permite comprender las responsabilidades de cada funcionario para el logro de los objetivos y metas institucionales de integridad; el cumplimiento del marco legal y normativo; y la salvaguarda de los recursos de su mal uso o desperdicio<sup>15</sup>.



Figura 6. Elaborada por la ASF

Para los efectos de promoción de la integridad, es evidente que toda institución del sector público requiere de actividades de información y comunicación para llevar a cabo sus funciones, prevenir acciones corruptas y salvaguardar sus índices de probidad.

<sup>15</sup> Adaptado del informe COSO 2013

En ese sentido, el titular y los mandos superiores, por los conductos correspondientes, obtienen, generan y utilizan información relevante y de calidad en materia anticorrupción a partir de fuentes internas y externas, la cual se comunica para apoyar el adecuado desarrollo y operación de todos los elementos de su Programa de Integridad Institucional.

De esta manera, las instituciones gubernamentales deben desarrollar procedimientos adecuados para que la información relativa a la integridad institucional, que resulte pertinente, sea identificada, captada y comunicada formal y oportunamente, con objeto de permitir a los servidores públicos llevar a cabo sus responsabilidades anticorrupción y conocer la situación efectiva que guardan los procesos y actividades en la materia al interior de cada unidad administrativa.

Para que la comunicación sea eficaz, ésta debe fluir hacia los órganos de gobierno, titulares, mandos superiores, medios y operativos de manera recíproca y equilibrada, mediante canales de comunicación claramente definidos y abiertos a terceros interesados (como proveedores, la sociedad y los medios de comunicación).

Para llevar a cabo la aplicación práctica del presente componente del Programa de Integridad Institucional en la gestión de la institución, se requiere consultar los apéndices contenidos en la parte final del presente documento, los cuales forman parte integrante del Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público.

#### **7.4.1. Obtención y difusión de información a partir de fuentes internas y externas**

La información que procede tanto de instancias internas como externas, es recopilada y analizada por las instituciones de manera continua en el desarrollo de sus funciones y en los procesos de toma de decisiones, ya sea para el funcionamiento general de la entidad o para el desarrollo de actividades particulares al interior de las unidades administrativas.

A lo largo de este proceso, resulta fundamental que la institución implemente mecanismos adecuados para obtener y difundir en todos los niveles jerárquicos la información relevante en materia de salvaguarda de la integridad, con el propósito de facilitar su implementación.

De igual modo, la instancia anticorrupción o su equivalente establecida dentro de la institución debe garantizar que la información relevante y pertinente que ha sido generada a nivel interno se haga del conocimiento oportuno del titular y los mandos superiores.

De manera complementaria, dicha instancia debe supervisar que cualquier información externa relevante que pueda afectar el cumplimiento de las metas y objetivos de integridad sea comunicada al titular y los niveles directivos, por ejemplo: los hallazgos de auditoría, cambios legislativos que modifican el funcionamiento de la institución o la emisión de nuevos lineamientos, reglas de operación o programas sectoriales relacionados con la entidad.

En la medida en que la información pertinente sea identificada, recopilada y distribuida a los servidores públicos pertinentes con suficiente nivel de precisión, en la forma correcta y en el momento oportuno, mayores posibilidades tendrá la institución de llevar a cabo sus funciones y responsabilidades de integridad de manera eficiente y eficaz.

Por lo que hace a los mandos medios, éstos deben recibir información analítica que les ayude a identificar las acciones específicas a realizar para promover la integridad y prevenir acciones corruptas en sus áreas respectivas, con el grado adecuado de detalle para los diferentes niveles de la dirección.

Al respecto, la información debe presentarse de manera clara, sencilla y sintetizada, así como estar disponible para permitir un seguimiento eficaz de los eventos, actividades y operaciones vulnerables, lo que promueve una capacidad de respuesta expedita.

En síntesis, todos los servidores públicos deben recibir, de acuerdo con su nivel de autoridad y su grado de responsabilidad en la preservación de la integridad institucional, información que les ayude a determinar si se está cumpliendo con los objetivos estratégicos anticorrupción y los planes anuales de desempeño en la materia, y si las metas institucionales de transparencia, legalidad y rendición de cuentas se están alcanzando.

#### **7.4.2. Comunicaciones**

La comunicación es el proceso continuo de suministro, intercambio y obtención de información que realiza una entidad para apoyar la difusión y obtención de información

relevante, lo que le permite protegerse contra acciones corruptas y salvaguardar sus índices de integridad. La comunicación interna es el medio por el cual la información se transmite a toda la institución, con su difusión a lo largo y ancho de la misma.

Dicha información permite a los servidores públicos recibir del titular y los mandos superiores el mensaje claro de que las responsabilidades de control interno, anticorrupción y de promoción de la integridad deben ser tomadas con seriedad.<sup>16</sup>

En cuanto a la comunicación externa, ésta es de doble vía: por una parte permite a la institución conocer información proveniente del exterior que está relacionada con su entorno de principios y valores y, al mismo tiempo, es el canal por el que la entidad proporciona información relevante a las partes externas en respuesta a sus necesidades, expectativas y criterios de integridad institucional.

De este modo, la comunicación con los Poderes de la Unión y los gobiernos estatales y locales, así como con otras dependencias públicas, medios de comunicación, proveedores, la ciudadanía y otros grupos interesados, permite recoger y proporcionar información para desarrollar y atender de mejor manera la misión, metas, objetivos y riesgos de integridad que enfrenta la institución, lo que promueve un mejor entendimiento sobre el entorno de la misma.

Si bien existen múltiples formas y medios de comunicación disponibles para las instituciones, cada entidad deberá establecer las que mejor se adapten a sus características y atribuciones.

### **7.4.3. Documentación del plan de comunicación institucional**

Los métodos de comunicación de las instituciones incluyen manuales, lineamientos, directrices, políticas, procedimientos, informes, memorandos, reportes estadísticos, avisos, tablero de anuncios, páginas de Internet e intranet, mensajes grabados en vídeo, correo electrónico y discursos, entre otros.

---

<sup>16</sup> Informe COSO 2013

Dichos métodos deben garantizar que la información proporcionada cuenta con la calidad suficiente bajo criterios de integridad, confiabilidad, totalidad, exactitud y oportunidad, ya que la emisión de información poco confiable o errónea vulnera la imagen de la institución y posibilita la comisión de actos corruptos.

En consecuencia, las instituciones deben administrar, desarrollar y probar sus sistemas de información de manera que se establezca un plan de mejora continua que asegure la eficacia y confiabilidad de la información que comunica.

A su vez, la operación de los sistemas de información y comunicación se basa en un plan con metas y objetivos vinculados al plan estratégico general de la institución, y garantiza la existencia de mecanismos para identificar las nuevas necesidades de información.

También como parte de la administración de la información, la entidad debe controlar, analizar, evaluar y establecer las mejoras y avances en la tecnología, con objeto de mejorar su capacidad de respuesta ante los usuarios a quienes sirve.

El apoyo que otorgan el titular y los mandos superiores al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación debe materializarse en el otorgamiento de recursos humanos y financieros suficientes para cumplir con dicho esfuerzo.

De igual modo, el titular y los mandos directivos deben supervisar, por los medios conducentes y de modo periódico, la calidad de la información generada y comunicada conforme a las directrices del plan de mejora continua de los sistemas de información establecido, lo cual se mide por medio de factores tales como la precisión de los contenidos, así como la oportunidad, exactitud y accesibilidad de los datos.

Es importante señalar que la información que las instituciones comunican al exterior generalmente se encuentra regulada por obligaciones legales en materia de transparencia y acceso a la información. Bajo esa premisa, los datos formulados y recopilados por el sector gubernamental son públicos, los servidores públicos no tienen derechos de exclusividad sobre ellos y deben, por lo tanto, ponerlos a disposición de los solicitantes.

Corresponde a cada institución analizar las obligaciones de acceso a la información que debe cumplir, así como establecer los mecanismos y medios de comunicación para difundirla y proporcionarla de conformidad con las disposiciones que le sean aplicables.

#### 7.4.4. Comunicación interna eficaz

Las instituciones gubernamentales deben establecer mecanismos que contribuyan a que la información fluya fácilmente de manera vertical, horizontal y transversal en toda la entidad, a fin de propiciar una comunicación dinámica, sencilla y expedita entre las diversas líneas de autoridad, en virtud de que una comunicación interna eficaz es un elemento central para que las normas y directrices de integridad sean aplicadas adecuada y oportunamente, como resultado del mensaje emitido con claridad por el órgano de gobierno o titular, según corresponda, en cuanto a que las responsabilidades de ética y anticorrupción son importantes, se escuchan con atención y deben tomarse con seriedad.

Se deben comunicar claramente a los servidores públicos sus funciones específicas mediante mecanismos formales, con objeto de que logren identificar en éstas los aspectos relevantes de salvaguarda de la integridad que les corresponden y el modo en que su trabajo se relaciona con las funciones de otros servidores públicos y terceros para prevenir y disuadir posibles incidentes de corrupción.

Asimismo, la comunicación en materia de integridad debe contemplar el aviso a los servidores públicos de que, en caso de descubrir omisiones en la aplicación de controles, no sólo se debe analizar y documentar el incidente, sino también la causa subyacente que lo originó a fin de corregir las posibles debilidades estructurales de los controles anticorrupción.

Existen casos en que las unidades administrativas de una institución se encuentran ubicadas en lugares geográficamente remotos, ya sea temporalmente o de forma periódica. Al respecto, la entidad debe realizar esfuerzos particulares a fin de garantizar una comunicación constante entre los mandos superiores y todas las direcciones de operaciones y programas regionales.

Dicha interacción crea una sinergia que contribuye a asegurar que todos los servidores públicos institucionales, independientemente del lugar donde realicen sus funciones, están trabajando en torno a las mismas metas y objetivos, y que cada unidad está consciente de los índices de integridad y el cumplimiento de las directrices anticorrupción de la otra.

La institución debe contar con medios para que los servidores públicos comuniquen información relevante y pertinente en materia de integridad a los niveles superiores,

mediante alguien que no sea su supervisor directo. A su vez, el titular y los mandos superiores deben mostrar una verdadera voluntad de escuchar.

Una práctica común para alcanzar este objetivo es la implementación de sitios o direcciones electrónicas, teléfonos o buzones de denuncia que deben documentar claramente los casos recibidos y contar con un seguimiento apropiado y expedito de los mismos, bajo líneas de autoridad y responsabilidad claramente definidas.

Al mismo tiempo, y como se mencionó en el análisis del elemento “Línea ética de denuncia” dentro del *Ambiente de Control*, el personal debe contar con la garantía de que no recibirá represalias por comunicar información sobre posibles acciones corruptas o violatorias de la integridad institucional ya que, de lo contrario, la efectividad de la línea se verá vulnerada.

De manera paralela a la implantación de canales de comunicación de denuncias, las instituciones establecen mecanismos para que los servidores públicos y los terceros interesados recomienden mejoras en las operaciones de la entidad, mediante el uso de buzones, correos electrónicos o líneas telefónicas destinadas para tal fin.

Finalmente, los códigos de ética y de conducta –también detallados en el primer componente de este Estudio, *Ambiente de Control*- desempeñan un papel importante como medios de comunicación interna que transmiten las conductas que son aceptables frente a las que no lo son, así como las consecuencias de una conducta impropia.

#### **7.4.5. Comunicación externa eficaz**

Con el fin de mitigar posibles acciones corruptas provenientes del exterior es indispensable que las entidades establezcan una comunicación eficaz con todas aquellas instancias que pueden tener un impacto en la integridad de sus actividades, programas, proyectos, operaciones y otras actividades institucionales.

Por lo anterior, las instituciones deben implantar canales de comunicación formales con otras entidades del sector público, proveedores, contratistas, consultores, la ciudadanía y otros grupos de interés que pueden brindar aportaciones significativas sobre la calidad y el diseño de las funciones, productos y servicios de la institución, según su mandato y responsabilidades.

El uso extendido de las redes sociales y los avances tecnológicos facilitan el establecimiento de este tipo de prácticas. Independientemente de los medios utilizados, el modo en que la comunicación recibida del exterior será atendida y procesada debe estar documentado, de manera formal y bajo una supervisión continua que asegure su eficiencia y eficacia.

De igual forma, es importante que la institución realice las actividades necesarias para garantizar que todas las partes externas con quienes mantiene vínculos de comunicación sean informadas de las normas éticas que rigen la actuación de la entidad, así como transmitir el mensaje de que las acciones indebidas, tales como la presentación de facturas inexactas o el intento de sobornar a los servidores públicos, entre otras, serán detectadas y sancionadas.

La infraestructura que sustenta las actividades de comunicación varía de una entidad a otra, de acuerdo con su naturaleza, tamaño y mandato específico.

No obstante, toda entidad del sector público deberá supervisar que sus comunicaciones cumplan con las mejores prácticas mediante programas y políticas claras que, en términos de costo-beneficio, les resulten adecuadas, ya que no se requiere de grandes inversiones para lograr este propósito.

#### **7.4.6. Emisión de informes**

Las actividades de comunicación incluyen la emisión de informes institucionales, como los presupuestarios, financieros, operacionales y programáticos, entre otros, los cuales deben estar adecuadamente supervisados por el titular, los mandos directivos y los responsables designados por ellos para tal efecto, en cuanto a su calidad, contenido y alcance.

Para que los informes apoyen el entorno de valores institucionales, el titular y los mandos superiores deben establecer por los conductos adecuados mecanismos que garanticen un enfoque conservador hacia la aplicación de los principios y estimaciones contables, eliminando la posible presentación de informes con datos inexactos, o bien informes basados en objetivos inadecuados (ya sea por su alcance insuficiente o por una complejidad excesiva en su redacción y presentación).

De igual modo, los informes no deben exagerar o subestimar eventos y cifras que desvirtúen para el usuario el conocimiento de una situación, o en los cuales las estimaciones presupuestarias no estén basadas en la realidad de la entidad.

Para tal efecto, la institución debe establecer y documentar formalmente una política para la emisión de informes que incluya procedimientos específicos para las diferentes etapas, desde la recopilación de la información, la verificación de los datos contenidos, la comprobación de la pertinencia e integridad de éstos y la validación por las líneas de autoridad competentes, hasta su emisión final.

Así como debe haber una estructura de mecanismos lógicos y adecuados para generar los informes, tanto el titular como los mandos superiores y medios, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben revelar todos los datos relativos al ejercicio de recursos, presupuestos y estados financieros necesarios para comprender cabalmente la situación presupuestal, financiera y operacional de la entidad, a fin de que la transparencia y la rendición de cuentas sean los pilares que sustentan la emisión de informes institucionales, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Debido a la importancia de emitir informes que reflejen con precisión el estado que guardan las operaciones institucionales y el avance en el logro de sus objetivos, es esencial que el titular y los mandos superiores establezcan en la política para la emisión de informes las responsabilidades internas de manera apropiada y clara, de modo que la información a ser emitida y los procedimientos de autorización respectivos se transmitan eficazmente entre los servidores públicos en sus distintos niveles de responsabilidad.

De igual modo, la política para la emisión de informes debe prever que la información sea puesta a disposición de los mandos superiores con la máxima oportunidad posible, así como los elementos informativos necesarios para el desempeño de sus funciones y el grado de exactitud requerido para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Adicionalmente, con el propósito de evitar la repetición innecesaria de trabajo, la presencia de instrucciones contradictorias o la confusión entre los miembros de la institución, los servidores públicos vinculados con las actividades que se reportan están obligados a conocer plenamente las atribuciones, niveles jerárquicos y líneas de autoridad que intervienen durante el proceso de requerimiento de información y elaboración de informes.

Por lo general, en la formulación de informes están presentes riesgos generados por la posible desvinculación entre las actividades operativas y directivas; sin embargo, la política para la emisión de informes debe establecer una estructura de relaciones que promueva la comunicación eficaz entre los mandos superiores, medios y operativos.

### 7.5. Supervisión

La supervisión tiene como propósito verificar que el conjunto de elementos anticorrupción establecidos en cada uno de los cinco componentes del Programa de Integridad Institucional se encuentran presentes y operan de manera articulada, eficiente y eficaz.

Para tal efecto, la institución practica autoevaluaciones o evaluaciones independientes, o una combinación de ambas. Los resultados obtenidos son analizados y las deficiencias se comunican de forma oportuna a los mandos superiores de la dirección como un asunto de importancia central.<sup>17</sup>



Figura 7. Elabora por la ASF.

<sup>17</sup> Adaptado del Informe COSO 2013.

Para ser eficaces, las actividades de supervisión identifican y analizan las brechas del sistema de integridad institucional, a menudo relacionadas con la presencia de anomalías o datos inusuales. Al analizar e investigar dichos datos, las actividades de supervisión permiten identificar la causa subyacente que genera estas brechas, lo que posibilita realizar los cambios necesarios en los controles.

Como premisa para realizar actividades de supervisión, las instituciones deben considerar que las medidas que han implantado para salvaguardar la integridad con frecuencia se ven sujetas a cambios, por lo que los controles respectivos también deben modificarse, ya que éstos pueden perder eficacia, volverse obsoletos o resultar insuficientes para atender los riesgos generados por el contexto dinámico en el cual opera la entidad.

Para llevar a cabo la aplicación práctica del presente componente del Programa de Integridad Institucional en la gestión de la institución, se requiere consultar los apéndices contenidos en la parte final del presente documento, los cuales forman parte integrante del Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público.

#### **7.5.1. Supervisión continua y evaluaciones independientes**

A fin de maximizar los beneficios de la supervisión, ésta se debe implementar de manera continua en la entidad. El titular y los mandos superiores deben establecer una estrategia para asegurar que el monitoreo continuo es efectivo, y que éste dará lugar a evaluaciones independientes cuando se identifiquen deficiencias en el funcionamiento cotidiano del sistema de integridad institucional.

Existen diversos tipos de evaluaciones que la entidad puede realizar para propósitos específicos, las cuales pueden ser: de diseño, de implantación y de impacto.

*La evaluación de diseño* contribuye a determinar la viabilidad del Programa de Integridad Institucional y prever sus posibilidades de éxito. Ésta se realiza antes de implantar los controles y consiste en calificar las medidas por establecerse, con base en el problema específico que buscan atender y los recursos que posee la entidad.

*La evaluación de implantación* es relevante para comprobar que el Programa está siendo ejecutado de la mejor manera posible. Se lleva a cabo cuando se están estableciendo los

diversos controles anticorrupción y consiste en corroborar que los servidores públicos indicados están realizando las acciones correspondientes.

*La evaluación de impacto* tiene el objetivo de medir los efectos del Programa en la entidad en términos de calidad y alcance. Ésta se ejecuta de manera posterior a la implantación del programa y consiste en analizar si el ámbito donde se llevó a cabo el programa tuvo mejoras en comparación con aquel en donde no se ejecutó.

De este modo, las revisiones independientes evalúan periódicamente secciones específicas del sistema de control interno.

Para determinar el alcance y la frecuencia de las evaluaciones independientes, la institución debe considerar los resultados generados por la evaluación de riesgos de corrupción que se lleva a cabo periódicamente en la entidad, la cual es realizada bajo los principios descritos en el componente dos de este Estudio: *Administración de Riesgos*, lo que permite identificar áreas con debilidades importantes.

La institución también debe considerar la práctica de evaluaciones independientes en caso de que ocurran cambios relevantes en los planes estratégicos, se presente un aumento o reducción importante de personal o atribuciones en la entidad, o se modifiquen significativamente las prácticas y sistemas para la operación o procesamiento de la información dentro de la institución, especialmente tratándose de información financiera, presupuestaria u otra relacionada con el ejercicio de los recursos públicos.

Aun si no se han presentado cambios en las actividades de análisis, procesamiento y emisión de informes relativos al ejercicio de recursos, resulta conveniente ejecutar, de forma periódica, evaluaciones independientes sobre dichas áreas, así como sobre toda actividad detectada como altamente sensible a riesgos de corrupción.

Por otra parte, la estrategia de supervisión continua y de evaluaciones independientes debe estar claramente documentada y comunicada al personal institucional, con líneas de autoridad y procedimientos bien definidos para la emisión de informes de evaluación. La institución debe garantizar que dichas actividades de supervisión se lleven a cabo por personal que cuenta con las competencias profesionales y éticas necesarias.

De igual modo, la supervisión permanente debe incluir mecanismos que enfatizan la responsabilidad que tienen los directores de programas y los directores operativos sobre el control de la integridad en sus ámbitos de responsabilidad, así como subrayar que son ellos quienes tienen que monitorear la eficacia de las actividades anticorrupción como parte de sus tareas ordinarias.<sup>18</sup>

Es importante que la institución implemente procedimientos mediante los cuales el personal directivo y operativo, respalde y garantice con su firma la autenticidad y precisión de la información financiera (u otra información sensible a riesgos de corrupción) que su unidad emite, y deberá ser formalmente notificado sobre la responsabilidad que se le imputará si se descubren errores u omisiones.

Al mismo tiempo, las conclusiones y resultados de la supervisión deben ponerse a disposición de los servidores públicos responsables de los procesos, a fin de que puedan mejorar su desempeño y cumplir con sus metas de protección de la integridad.

En las entidades donde son procesadas grandes cantidades de datos por los sistemas de información o por los sistemas financieros, la metodología de la evaluación independiente debe utilizar técnicas de auditoría asistidas por computadora, a fin de identificar con mayor precisión indicadores de ineficiencia, corrupción, despido o abuso (por ejemplo, registros omitidos o duplicados, operaciones inusuales, etc.).

### **7.5.2. Metodología de las evaluaciones independientes**

Las evaluaciones independientes deben contar con una metodología lógica y apropiada que garantice al equipo evaluador el desarrollo de un programa de trabajo eficiente y coordinado.

Por lo general, estas revisiones se inician con el examen general de la evidencia documental que se encuentra disponible como resultado de la implantación de los controles de integridad.

---

<sup>18</sup> Informe COSO 2013.

El equipo evaluador analiza los datos y antecedentes del área o proceso por revisar, incluyendo la documentación original, expedientes, informes de evaluaciones independientes y de autoevaluaciones anteriores, cuestionarios, informes de avance y otros informes relativos al área.

Durante la revisión, la evidencia documental debe complementarse con información recopilada en entrevistas, consultas o cuestionarios elaborados específicamente para la evaluación, así como con toda documentación que aporte información valiosa a la investigación.

Al realizar las entrevistas y consultas, los evaluadores deben considerar a todos los servidores públicos involucrados en el área, actividad o proyecto y, en su caso, a los beneficiarios del mismo, para lo cual el equipo de evaluación debe mantener líneas de comunicación abiertas con todos los involucrados y garantizar la independencia y objetividad en el desarrollo de su análisis.

El equipo de evaluación debe tener presente en su revisión la misión, metas y objetivos anticorrupción y de integridad institucionales, así como los programas, operaciones y actividades correspondientes que están en operación.

Lo anterior permite comprender el modo en que el sistema de control anticorrupción de la entidad debe funcionar, con objeto de comparar dicho estándar contra el modo en que en realidad funciona y detectar la posibles debilidades, omisiones y mejoras.

### **7.5.3. Autoevaluaciones**

La supervisión orientada a la defensa de la integridad institucional puede adquirir muchas formas que, en términos de costo-beneficio y efectividad, son apropiadas para las entidades y dependencias gubernamentales, tales como las autoevaluaciones practicadas mediante listas de verificación, cuestionarios, talleres y otras herramientas de este tipo.

El proceso de autoevaluación ejecutado por los servidores públicos institucionales comúnmente es moderado por un tercero independiente y neutral o, en su caso, por un servidor público de nivel directivo reconocido por el personal como líder en materia de ética y con los conocimientos, autoridad, capacidad, y experiencia necesarios.

El equipo de autoevaluación, por su parte, debe ser seleccionado conforme a criterios imparciales y técnicos que aseguren que cuentan con la comprensión suficiente de la misión, metas y objetivos de la entidad, así como de sus operaciones y actividades, sin importar en qué nivel organizacional se encuentren, pero abiertos a la crítica y con sentido colaborativo.

Es de señalar que la puesta en práctica de estas actividades requiere sustituir una cultura organizacional apática e inercial por una proactiva, sobre la base de un tono ético en los mandos superiores que respalde el interés por involucrar a todo el personal en la preservación del ambiente de valores.

Los resultados de la autoevaluación (que incluyen las debilidades identificadas en el sistema de control de la integridad, así como las recomendaciones y sugerencias de mejora correspondientes) deben comunicarse de manera expedita al titular y los mandos superiores, a fin de establecer un plan correctivo que involucre, por lo menos, al responsable de la función detectada como deficiente y al nivel directivo superior de dicho servidor público.

#### **7.5.4. Auditorías internas y externas**

La práctica de auditorías es un elemento fundamental para la supervisión de cualquier institución del sector público, ya que aporta información relevante para comprender el entorno de integridad presente en áreas específicas o en el contexto general de la entidad. De este modo, los hallazgos de auditoría contribuyen a identificar con precisión la presencia de deficiencias o debilidades en los controles anticorrupción y permiten orientar con mayor enfoque los esfuerzos institucionales de mejora continua.

De acuerdo con la norma fundamental de auditoría gubernamental emitida por la INTOSAI, las instancias auditoras son internas o externas, y cuentan con objetivos, características y funciones diferentes, si bien complementarias.<sup>19</sup>

Las unidades de auditoría interna (Órganos Internos de Control, Contralorías Internas, etcétera) por lo general, se establecen en el seno de las diferentes entidades e instituciones,

---

<sup>19</sup> ISSAI 1 – Declaración de Lima.

mientras que las instancias de control externo no pertenecen a la estructura de la institución auditada, como es el caso de las EFS.

Los órganos de auditoría interna, señala la ISSAI 1, si bien dependen del titular de la institución, deben gozar de independencia funcional y organizativa, en cuanto sea posible al tenor del marco legal correspondiente.

Las instancias de control externo se encuentran en cambio separadas de la estructura del ente auditado, son independientes de sus funciones y atribuciones, y ejercen un control posterior sobre las operaciones financieras o administrativas de la entidad auditada.

Asimismo, la Declaración de Lima establece que “incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de sus respectivas funciones, a la delegación oportuna de éstas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total”.

De igual modo, dentro del ámbito de la prevención y detección de acciones corruptas, el Instituto de Auditores Internos (IIA, por sus siglas en inglés) ha establecido que es responsabilidad de las unidades de auditoría interna mantenerse alertas ante las señales y posibilidades de que se cometan fraudes y acciones corruptas dentro de la institución.<sup>20</sup>

En tanto que las firmas de auditoría de despachos independientes se enfocan en el registro incorrecto de información en los estados financieros que resultan relevantes, establece el IIA, los auditores internos con frecuencia están mejor posicionados para detectar los síntomas que acompañan al fraude y la corrupción.

Adicionalmente, los auditores internos cuentan usualmente con una presencia continua dentro de la organización, lo que les da un mejor entendimiento de la misma y de sus sistemas de control.

De manera específica, los auditores internos pueden ayudar a disuadir el fraude y la corrupción al examinar y evaluar la idoneidad y la eficacia de los controles internos. Además, pueden ayudar a la dirección a establecer medidas efectivas de prevención al

---

<sup>20</sup> The Institute of Internal Auditors, Practice Guide “Internal Auditing and Fraud”.

conocer, tanto las fortalezas, como las debilidades de la organización, y al proporcionar asesoría y orientación a través de un conocimiento especializado.

El IIA subraya que la importancia que una organización otorga a su actividad de auditoría interna, sirve como indicador del compromiso que guarda la institución con la efectividad de los controles internos y con la administración de los riesgos de corrupción.

El papel de los auditores internos respecto de la administración de riesgos de corrupción puede incluir:

- La investigación inicial o completa de un probable acto corrupto o violatorio de la integridad;
- Análisis de las causas raíz que lo generaron;
- Emisión de recomendaciones para mejorar los controles;
- Seguimiento a la información proporcionada mediante la línea ética de denuncia establecida, y
- Promoción de la capacitación en temas de ética, integridad y defensas contra la corrupción.

Si le son asignadas tales funciones, los auditores internos tienen la responsabilidad de contar con las habilidades y competencias suficientes, incluyendo conocimientos sobre esquemas de corrupción, técnicas de investigación y comprensión de las leyes aplicables.

“Los auditores internos” establece el IIA, “practican auditorías proactivas para buscar apropiaciones ilegales de activos y distorsiones de información, lo que puede incluir el uso de técnicas de auditoría asistidas por computadoras, incluyendo la exploración o minería de datos, para detectar tipos particulares de fraude y corrupción. También pueden utilizar procedimientos analíticos y de otro tipo para hallar rubros inusuales, así como realizar análisis detallados en cuentas y operaciones de alto riesgo para identificar actos corruptos y fraudes potenciales”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> The Institute of Internal Auditors, Practice Guide “Internal Auditing and Fraud”.

Por lo anterior, resulta claro que las diversas instancias de auditoría, y especialmente las unidades de auditoría interna, desempeñan un papel fundamental en la supervisión de los niveles de integridad institucionales, mediante la evaluación, análisis y establecimiento de controles y medidas anticorrupción bajo criterios de rigor profesional y especialización técnica.

De acuerdo con la norma de auditoría gubernamental 5700 de la INTOSAI, se espera que las siguientes preguntas sean formuladas en cuanto a la eficacia de las funciones de los auditores internos:

- ¿Los auditores internos llevan a cabo sus actividades con honestidad, diligencia y responsabilidad?
- ¿Los auditores internos constatan la aplicación de las leyes financieras y esperan detectar desviaciones al hacerlo?
- ¿Los auditores internos respetan y promueven los objetivos legales y éticos de su institución?
- ¿Los auditores internos participan en actividades que puedan afectar su juicio imparcial?
- ¿Los auditores internos revelan todos los hallazgos materiales detectados durante su trabajo?
- ¿Los auditores internos resguardan la información obtenida en el transcurso de su trabajo, de acuerdo con el principio de confidencialidad?
- ¿Los auditores internos desempeñan sus tareas con el debido cuidado y diligencia, de acuerdo a las normas de la profesión?
- ¿Los auditores internos mejoran y desarrollan consistentemente su eficacia y eficiencia en la realización de sus tareas?

### **7.5.5. Dictamen de auditoría**

El dictamen de auditoría expresa una opinión respecto del cumplimiento de los objetivos y las metas en la materia sujeta a revisión, como son los controles implementados, políticas públicas, programas, proyectos, fondos, rubros, etcétera.

El dictamen debe enunciar la responsabilidad sobre la información proporcionada por la entidad auditada, las técnicas empleadas durante la auditoría para sustentar la opinión, el alcance del trabajo efectuado y la responsabilidad de quien está emitiendo la opinión.

De acuerdo con el tipo de hallazgos detectados, la opinión en el dictamen puede ser limpia, con salvedad, negativa o con abstención de opinión.

El dictamen emitido por la instancia auditora debe ser conocido y evaluado por el titular y los mandos superiores de la institución, con la finalidad de determinar las acciones correctivas o de mejora que procedan.

Con objeto de potenciar los beneficios que el dictamen de auditoría tiene para las actividades de supervisión, las instituciones deben implementar mecanismos que permitan realizar acciones de seguimiento adecuadas respecto de los hallazgos y recomendaciones emitidas.

Lo anterior incluye la implantación de procedimientos formales que aseguren la oportuna corrección de los problemas particulares detectados, así como el análisis y modificación de las causas subyacentes que originaron las observaciones y hallazgos.

De igual modo, las instituciones deben emitir informes periódicos sobre el estado que guardan los hallazgos y recomendaciones derivadas de las auditorías, a fin de fortalecer sus niveles de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

Por lo general, las acciones que emprende la institución como resultado de los dictámenes de auditoría emitidos consisten en:

#### **a. Acción de mejora continua**

La entidad mejora continuamente la eficacia de su sistema de controles anticorrupción mediante la revisión y actualización periódica de su Programa de Integridad Institucional,

utilizando como insumos los dictámenes de auditorías, los resultados de las evaluaciones de riesgos, las denuncias recibidas por canales formales, el análisis de datos, las revisiones por la dirección y cualquier otra fuente de información confiable.

#### **b. Acción correctiva**

La institución establece medidas para eliminar las causas que originaron las observaciones con objeto de corregir su presencia y prevenir su recurrencia. Las acciones correctivas deben ser suficientes y proporcionales con las características de los hallazgos detectados.

Al efecto, la institución debe establecer un mecanismo documentado para definir con claridad los procedimientos para revisar y atender las observaciones, determinar sus causas, adoptar acciones que impidan su recurrencia, registrar los resultados y revisar la eficacia de las nuevas medidas implantadas.

#### **c. Acción preventiva**

La institución determina acciones por seguir en las áreas señaladas como deficientes, aún si ninguna instancia contraria a la integridad se ha materializado. Las acciones preventivas deben ser apropiadas, de acuerdo con el análisis de riesgos a la integridad que se ha realizado y las observaciones emitidas; además, deben ser probadas en cuanto a su alcance y efectividad después de su implantación.

#### **d. Seguimiento de las acciones**

La institución implanta un proceso que establece los elementos técnicos, jurídicos y administrativos que las unidades administrativas deben observar para la notificación, seguimiento y solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones generadas como resultado de las revisiones y auditorías practicadas.

#### **e. Seguimiento de las recomendaciones**

La institución establece mecanismos con objeto de clasificar, controlar y verificar que las recomendaciones formuladas cuenten con el registro de su seguimiento, estado de trámite, pronunciamiento y solventación. También se deben registrar las recomendaciones recurrentes, así como aquellas que se refieran a sanciones impuestas a los servidores públicos que hayan incurrido en irregularidades.

### 7.5.6. Monitoreo permanente

Aun si la integridad institucional se mantiene en niveles adecuados y ningún caso grave de corrupción o faltas a la integridad se ha materializado, las entidades deben mantenerse alertas y establecer sobre el Programa de Integridad actividades continuas de seguimiento.

Para tal efecto, el titular y los mandos superiores son responsables de instruir a las instancias de control y auditoría la realización periódica de actividades que pongan a prueba la eficiencia y eficacia del Programa, las cuales contribuyen a determinar lo siguiente:

- ¿La institución ha asignado líneas de autoridad específicas en materia de control anticorrupción, y las responsabilidades particulares se encuentran documentadas?
- ¿La institución ha identificado las leyes y disposiciones en materia de corrupción que regulan su actuación?
- ¿La institución cuenta con una línea de denuncia para notificar posibles actos corruptos o contrarios a la integridad que garantice la confidencialidad de la información y el anonimato del denunciante, y se da el seguimiento adecuado conforme a líneas de autoridad establecidas?
- ¿El catálogo de puestos describe claramente las funciones y responsabilidades en materia de integridad de los servidores públicos institucionales?
- ¿Se ha asignado y documentado la responsabilidad sobre la detección, prevención, respuesta y concientización de actos corruptos o contrarios a la integridad dentro de la institución?
- ¿Las instancias de control interno y de integridad cuentan con la independencia suficiente para informar a los órganos de gobierno o titulares, según corresponda, sobre la probable comisión de acciones corruptas sin temor a represalias?
- ¿El órgano de gobierno y, en su caso, el titular, así como los mandos superiores promueven la capacitación anticorrupción a todos los servidores públicos?
- ¿El órgano de gobierno y, en su caso, el titular, instruye la realización periódica de evaluaciones de riesgos de corrupción?

- ¿Los resultados de las evaluaciones de riesgos de corrupción inciden en el entorno operativo de la institución y en la implementación de controles?
- ¿Los niveles directivos han identificado los tipos de riesgos de corrupción en sus áreas de responsabilidad?
- ¿El órgano de gobierno o el titular, así como los mandos superiores y las instancias de control e integridad conocen sus responsabilidades específicas relacionadas con la promoción de la integridad?
- ¿El órgano de gobierno o, en su caso, el titular supervisa la evaluación periódica de los controles diseñados para prevenir, disuadir y detectar actos corruptos?
- ¿Las instancias de control interno e integridad cuentan con el perfil ético, experiencia, conocimientos y habilidades adecuadas para realizar sus funciones?

#### **7.5.7. Análisis de lecciones aprendidas**

La implementación de un Programa de Integridad Institucional no excluye la posibilidad de que ciertos actos corruptos o contrarios a la integridad se materialicen, ya que ningún sistema es perfecto y pueden darse situaciones en que los controles sean evadidos o existan debilidades estructurales que no fueron identificadas a tiempo.

Por ello es necesario, como parte de las actividades de supervisión del Programa, realizar un análisis detallado de los actos contrarios a la integridad que lograron materializarse y utilizar los resultados para mejorar de manera permanente el sistema, el cual ofrece una seguridad razonable, pero no absoluta, de que la integridad institucional será protegida.

En consecuencia, el titular y los mandos superiores, en coordinación con la instancia anticorrupción y los auditores internos, deben celebrar sesiones para tratar aspectos específicos de las lecciones aprendidas. La retroalimentación dinámica de éstas tiene por objeto ayudar a la entidad a detectar las fallas estructurales que posibilitaron la comisión del acto, con el propósito de fortalecer su Programa, adoptar mejores prácticas y prevenir la recurrencia de incidentes en el futuro.

A manera de ejemplo, las siguientes preguntas deben realizarse, con objeto de que las respuestas obtenidas contribuyan a orientar los esfuerzos anticorrupción y los recursos institucionales de manera más eficiente, eficaz y económica:<sup>22</sup>

- ¿Cómo ocurrió el acto de corrupción o contrario a la integridad?
- ¿Qué controles fallaron, y por qué?
- ¿Qué controles fueron evadidos, y por quién?
- ¿Por qué no se detectó antes el acto irregular?
- ¿Qué indicadores (focos rojos) no fueron vistos por el órgano de gobierno o titulares, los mandos directivos y las unidades de control, y por qué?
- ¿Cómo pueden prevenirse futuros actos irregulares o ser más fácilmente detectados?
- ¿Qué controles deben reforzarse?
- ¿Qué procesos de salvaguarda de la integridad deben de mejorarse?
- ¿Qué capacitación adicional es necesaria?

## 8. Síntesis del Programa de Integridad Institucional

Con base en los controles anticorrupción y los procedimientos para fortalecer los índices de integridad analizados en el presente estudio, a continuación se presenta una síntesis del *Programa de Integridad Institucional* con los puntos clave que debe contener.

El propósito de este modelo sintetizado es brindar a los servidores públicos un panorama general para los efectos de una verificación práctica y expedita, pero no sustituye a la lectura completa del estudio, el cual contiene mayor nivel de análisis sobre los controles anticorrupción, las medidas de salvaguarda de la integridad institucional y los medios para implementarlas.

---

<sup>22</sup> The Institute of Internal Auditors, Practice Guide "Internal Auditing and Fraud".



Figura 8. Fuente: Elaborada por la ASF.

A fin de promover la implementación adecuada de los controles anticorrupción, de manera adicional a la síntesis, se han formulado matrices de evaluación para los distintos componentes del Programa de Integridad Institucional, así como diversos formatos para el autodiagnóstico institucional en la esfera anticorrupción, los cuales están disponibles en los anexos de este estudio.

Se debe insistir en que si bien el modelo propuesto es susceptible de ser adoptado por cualquier entidad del sector público, cada institución deberá realizar un análisis de sus características particulares, con objeto de implementar las prácticas descritas en línea con su naturaleza, tamaño, mandato y funciones específicas.

### 8.1. Elementos preventivos del ambiente de control

El ambiente de control es el conjunto de estándares, procesos y estructuras que proporcionan una base sólida para el sistema de control de la integridad institucional.

Los órganos de gobierno o los titulares, según corresponda, son responsables de instruir su implantación, los mandos directivos las implantan y las instancias de control interno e integridad son responsables de su evaluación periódica. Sus elementos básicos son:

- **Integridad y valores éticos.** El órgano de gobierno o, en su caso, el titular establece los principios y valores que rigen la actuación institucional en su conjunto.
- **Códigos de ética y de conducta.** Detallan los principios de actuación en materia de integridad del personal, las acciones que se esperan de ellos y las acciones prohibidas en el cumplimiento de sus funciones.
- **Resolución de actos contrarios a los códigos.** Los mandos superiores, por los medios conducentes, proporcionan los códigos de ética y conducta directamente a cada persona, toman con la debida seriedad las violaciones a los mismos y, en su caso, imponen las medidas disciplinarias pertinentes tras las investigaciones realizadas.
- **Línea ética de denuncia.** Se establece a fin de que los servidores públicos y cualquier tercero comuniquen posibles violaciones a la integridad institucional de manera confidencial y anónima.
- **Tono ético en los mandos superiores.** El énfasis en la integridad que demuestran los mandos superiores en su estilo de dirección es un elemento central que marca la pauta del ambiente ético que prevalecerá en la institución, bajo la premisa de que predicar con el ejemplo es un principio fundamental para mantener la integridad.
- **Relaciones institucionales.** La institución implementa mecanismos de supervisión que aseguran que la información puesta a disposición de terceros es adecuada y precisa, y se sustenta en los principios de integridad, confiabilidad y oportunidad.
- **Excepciones a los controles de integridad por los mandos superiores.** Establecen las circunstancias bajo las cuales el órgano de gobierno o los titulares, según corresponda, pueden eludir parcial o totalmente las medidas existentes del control a la integridad institucional, en los casos justificados y contemplados por la normativa interna.
- **Eliminación de tentaciones.** Permiten identificar los elementos dentro del contexto operativo de la institución cuya sola presencia representa riesgos a la integridad.

- **Compromiso con la competencia profesional.** Los métodos de contratación de personal deben asegurar que el candidato posea el perfil ético, además del nivel de preparación y experiencia que se ajuste a los requisitos solicitados.
- **Capacitación y asesoría.** La implementación de un programa de capacitación continua en materia de integridad permite a todo el personal recibir orientación profesional y ética especializada, de acuerdo con su cargo y responsabilidades.
- **Selección, rotación, reportes de desempeño y despidos.** Los procedimientos del área de Recursos Humanos contemplan el perfil ético y la observancia de los valores institucionales para la contratación, orientación, capacitación, evaluación, asesoría, promoción y compensación, así como la posible sanción y despido de los servidores públicos.
- **Difusión de responsabilidades en materia de integridad institucional.** Las responsabilidades específicas de integridad y control de la corrupción deben describirse puntualmente en los catálogos de puestos institucionales, los cuales se comunican y difunden entre el personal.

## 8.2. Elementos preventivos de la administración de riesgos

La administración de riesgos es el proceso continuo por el cual la entidad identifica y analiza las amenazas de corrupción latentes en su entorno interno y externo, a fin de establecer los controles adecuados. El titular es responsable de instruir el establecimiento de las actividades y procedimientos de la administración de riesgos, los mandos superiores las llevan a cabo y las unidades de control e integridad evalúan su eficacia y calidad de manera periódica.

- **Establecimiento de objetivos.** La entidad determina los objetivos y metas de integridad como condición previa para identificar y administrar los eventos que amenazan el entorno de valores institucionales.
- **Identificación de riesgos.** Mediante métodos cualitativos y cuantitativos, se detectan los riesgos de corrupción presentes en el entorno de la institución.

- **Análisis y evaluación de riesgos.** Una vez identificados, los riesgos a la integridad institucional son clasificados y priorizados, con objeto de contar con un mapa que permita gestionarlos
- **Respuesta a los riesgos.** Se establecen controles anticorrupción y de integridad, de acuerdo con su naturaleza, posibilidad de ocurrencia e impacto, y se ponen a prueba para verificar su eficacia, eficiencia y economía.

### 8.3. Elementos preventivos de las actividades de control

Las actividades de control son las medidas establecidas por los mandos superiores para asegurar que los objetivos anticorrupción serán alcanzados y los riesgos a la integridad se encuentran bajo control.

- **Documentación de la administración de riesgos y las actividades de control.** La implantación de las actividades de control debe estar documentada, de manera que permita su seguimiento, actualización y mejora continua.
- **Evaluación de las actividades de control.** Las actividades de control deben evaluarse periódicamente para asegurar que siguen siendo adecuadas y funcionan para el propósito para el que fueron establecidas.
- **Documentación de la Política de Integridad Institucional.** La institución establece en un documento formal el conjunto de componentes y elementos destinados a prevenir y disuadir acciones corruptas.
- **Medición periódica del Programa de Integridad por medio de indicadores.** Se evalúa en forma regular el desempeño de la Política de Integridad, con el propósito de conocer el impacto institucional, social y económico de sus directrices anticorrupción y realizar las adecuaciones pertinentes.
- **Administración de la información.** Se establecen medidas para asegurar que el procesamiento y administración de la información generada se ajuste a los principios de exactitud, integridad y confiabilidad.

- **Controles físicos para bienes y activos vulnerables.** La institución lleva un registro preciso y periódicamente actualizado de los bienes y activos susceptibles de actos de corrupción, sustracción, fraude, abuso u otras actividades que desvirtúan su propósito y violan la integridad institucional, y establece los controles para salvaguardarlos.
- **Segregación de funciones.** La entidad divide entre varios servidores públicos las labores que, de ser ejecutadas por una sola persona, podrían permitir la comisión de actos corruptos a atentatorios de la integridad institucional.
- **Documentación y autorizaciones para procesos sensibles.** Controles específicos que aseguran que todas las operaciones y eventos significativos y susceptibles de acciones corruptas se autorizan y realizan sólo por aquellos funcionarios que cuentan con facultades para ello.
- **Investigación y respuesta ante casos de corrupción.** Se encuentran definidos los procedimientos a seguir en caso de detectar un caso de corrupción al interior de la institución.
- **Actividades de control para TIC.** La institución establece controles en sus sistemas informáticos para prevenir y disuadir posibles acciones corruptas y proteger su entorno de integridad.

#### 8.4. Elementos preventivos de la información y comunicaciones

La información es necesaria para que la entidad lleve a cabo sus responsabilidades de control de la integridad y para apoyar el logro de sus objetivos anticorrupción. Los mandos directivos obtienen, emiten y utilizan información relevante para apoyar el adecuado desarrollo de los elementos del programa de integridad institucional. La comunicación es el proceso continuo de suministro, intercambio y recepción de información.

- **Obtención y difusión de información a partir de fuentes internas y externas.** Se implementan mecanismos adecuados para obtener y difundir en todos los niveles jerárquicos la información relevante en materia de salvaguarda de la integridad.

- **Comunicaciones.** Se refiere al proceso continuo de suministro, intercambio y obtención de información que realiza una entidad para apoyar la difusión y obtención de información relevante, lo que le permite protegerse contra acciones corruptas y salvaguardar sus índices de integridad.
- **Documentación del plan de comunicación institucional.-** La institución formaliza en un documento los mecanismos y controles que garantizan que la información proporcionada cuenta con la calidad suficiente bajo criterios de integridad, confiabilidad, totalidad, exactitud y oportunidad.
- **Comunicación interna y externa eficaz.** Las normas y directrices de integridad se difunden al interior de la institución adecuada y oportunamente. En cuanto a la comunicación externa, se establecen actividades para garantizar que todas las partes externas con quienes mantiene vínculos serán informadas de las normas éticas que rigen la actuación de la entidad.
- **Emisión de informes.** La institución establece y documenta de modo formal una política de emisión de informes que incluya las diferentes etapas para su formulación, desde la recopilación de la información, la verificación de los datos contenidos, la comprobación de la completitud de éstos y la validación por las líneas de autoridad competentes, hasta su emisión final.

### 8.5. Elementos preventivos de la supervisión

El componente de la supervisión incluye las autoevaluaciones, evaluaciones independientes y auditorías externas e internas que permiten determinar si todos los elementos del sistema de control de la integridad contenidos en el Programa de Integridad Institucional están presentes, funcionan e interactúan entre sí correctamente.

- **Supervisión continua y evaluaciones independientes.** El titular establece una estrategia de supervisión y seguimiento continuo del sistema anticorrupción para verificar que es efectivo, y los resultados se utilizan para realizar las mejoras y adecuaciones correspondientes.

- **Autoevaluaciones.** La institución establece mecanismos para indagar sobre la eficacia de su programa anticorrupción mediante talleres y sesiones moderadas por un tercero externo y neutral o, en su caso, por un servidor público de nivel directivo que es reconocido por el personal como líder en materia de ética y con la autoridad, capacidad, conocimientos y experiencia necesarios.
- **Auditorías internas y externas.** Las unidades de auditoría interna se establecen en el seno de la entidad y deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible al tenor de la estructura constitucional correspondiente. Las instancias de control externo se encuentran separadas de la estructura de la institución, son independientes de sus funciones y atribuciones, y ejercen un control posterior sobre las operaciones financieras o administrativas de la entidad auditada. Las actividades de ambas instancias de control arrojan resultados que permiten evaluar si el Programa de Integridad implantado en la institución es adecuado.
- **Análisis de lecciones aprendidas.** En caso de que se materialice un acto de corrupción o contrario a la integridad, la institución analiza el hecho ocurrido y determina las modificaciones que deben realizarse al sistema de controles anticorrupción para prevenir su recurrencia.

### Consideraciones finales

La confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas es uno de los elementos básicos para el desarrollo adecuado de la vida democrática en el país. Un factor clave que sustenta esa confianza es el manejo responsable y transparente de los recursos públicos, lo que a su vez se traduce en la disminución de la discrecionalidad, la eliminación de áreas de opacidad, el uso de criterios racionales para el gasto, la participación activa y abierta de la sociedad, así como la percepción de un trabajo efectivo que combata de manera sistemática los actos corruptos.

En este sentido, existe una relación antagónica entre corrupción y democracia que puede expresarse, de acuerdo con la fórmula del doctor Robert Klitgaard, como: “Corrupción es igual a: Monopolio más Discrecionalidad menos Democracia”.

En otras palabras, los sectores con mayor susceptibilidad a la corrupción cuentan con un monopolio de autoridad discrecional en áreas determinadas, sobre las cuales es limitada la obligación de rendir cuentas, ya sea por debilidades en la regulación o por la presencia de mecanismos fácticos en el ejercicio del poder público.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que la corrupción constituye una problemática altamente compleja basada en fenómenos estructurales y multifactoriales, que requiere de una aproximación integral y comprometida por parte de las muy variadas instituciones que conforman el sector público.

De acuerdo con la experiencia internacional, dicha aproximación debe privilegiar el enfoque preventivo sobre el sancionatorio, a fin de corregir de manera progresiva, ordenada y sistemática las fallas estructurales detectadas en la gestión pública, y lograr así que los actos corruptos se reduzcan paulatinamente al eliminar los factores que los posibilitan.

Con base en las consideraciones anteriores, la ASF elaboró este Estudio a fin de poner a disposición de las instituciones del sector público las herramientas anticorrupción que constituyen un sistema articulado, funcional y armónico que posibilitan el desarrollo de un Programa de Integridad Institucional sustentado en las mejores prácticas mundiales.

Con lo anterior, se pretende:

- Impulsar que el Estudio sea analizado y adoptado por las entidades del sector público.
- Promover, mediante el Sistema Nacional de Fiscalización, su difusión y aplicación a nivel federal, estatal y municipal.
- Reducir la recurrencia de las prácticas de corrupción en el sector público y mejorar el cumplimiento de metas y objetivos con mayor eficacia, eficiencia, economía, transparencia y probidad.
- Concientizar a los servidores públicos de los diferentes niveles de autoridad sobre sus respectivas responsabilidades en la prevención, disuasión y detección de posibles actos de corrupción.

En el establecimiento efectivo de un Programa de Integridad Institucional, cada uno de los servidores públicos de las diversas instituciones gubernamentales desempeña un papel fundamental para el sostenimiento y la mejora continua de la gestión pública, mediante la

implantación de medidas anticorrupción y de procesos efectivos de supervisión, capacitación continua, designación de responsables con base en aptitudes y competencias profesionales, y contrapesos adecuados.

## **Anexo 1. Metodología para la evaluación de riesgos de integridad**

### **Instructivo para el llenado de las matrices de riesgos**

#### **Objetivo**

Proporcionar una base metodológica para la identificación y evaluación de los riesgos de integridad que permita detectar las áreas de oportunidad, brindar una seguridad razonable sobre la integridad en la institución y medir los avances en el proceso.

#### **Consideraciones generales**

Dado que los objetivos, el contexto y las condiciones de operación entre entidades varían sensiblemente, resulta relevante que cada entidad identifique, evalúe y controle sus riesgos de corrupción y contra la integridad, de manera específica y de conformidad con el marco legal aplicable.

El uso de matrices de riesgos a manera de listas de revisión contribuye a definir los aspectos mínimos que debe contener un proceso de identificación y evaluación de riesgos, y permite la inclusión de las mejores prácticas internacionales y la incorporación de elementos objetivos de exploración que ayuden a la entidad a considerar nuevas perspectivas, a fin de evitar pasar por alto aspectos esenciales.

Cualquier mecanismo de control interno – en particular uno relativo a la integridad – requiere equilibrar la presencia de elementos como el criterio de la dirección y la elección de valores éticos adecuados, con instrumentos como los que aquí se presentan, que aportan al análisis un componente objetivo que permite realizar comparaciones entre distintas áreas y a lo largo del tiempo, para construir un mecanismo de medición que muestre los avances y retrocesos.

En el llenado de las matrices, el evaluador debe comparar la situación que está evaluando contra las mejores prácticas internacionales en la materia, y contar con evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente para otorgar la calificación que corresponda.

## Aspectos por evaluar

En cada una de las matrices el evaluador debe registrar su apreciación sobre distintos aspectos de cada componente, a saber:

- **Calificación del subcomponente**

Se deberá asentar una calificación entre 0 y 3 en relación con la existencia y funcionamiento del subcomponente en cuestión (0. No existe, 1. Existe pero no funciona, 2. Existe pero funciona de manera insuficiente, y 3. Funciona bien y consistentemente).

- **Existencia.** Se considerará que el subcomponente existe cuando en el último año se hayan podido observar acciones, procedimientos, lineamientos y actitudes en la operación cotidiana o en la resolución de problemas que responden a él.
- **Funcionamiento.** Se considerará que el subcomponente funciona adecuadamente cuando, dada su existencia, no hay otros elementos que impidan el cumplimiento de sus objetivos. Es decir, que su aplicación cumple con lo esperado.

- **Deficiencias**

El evaluador deberá anotar en el recuadro las mayores deficiencias del subcomponente por ser evaluado. Se define como una deficiencia *una situación, procedimiento, detalle de implementación o actitud que impide que un subcomponente se aplique adecuadamente* o que evita que, aun aplicándose, tenga los efectos esperados.

Las deficiencias no afectan del mismo modo al entorno de integridad de la institución, sino que cada una de éstas genera efectos particulares sobre el contexto anticorrupción de la entidad. Por tanto, el evaluador califica el impacto de la deficiencia como alto, medio o bajo en función de la gravedad que tiene ésta para controlar adecuadamente los riesgos a la integridad.

Las deficiencias presentes en el subcomponente no siempre ocurren de manera consistente en el tiempo, por lo que el evaluador califica como alto, medio o bajo a la frecuencia con que la deficiencia está presente en el entorno de valores de la institución.

De este modo, el subcomponente será evaluado de conformidad con los criterios contenidos en la tabla siguiente:

<b>Impacto</b>	
Bajo	La deficiencia no provoca que el subcomponente deje de funcionar por completo. Aún con ella, el subcomponente tiene un efecto importante en la mitigación de riesgos de integridad.
Medio	La presencia de la deficiencia impide asegurar razonablemente que no existen violaciones a la integridad institucional.
Alto	La deficiencia implica, por sí misma, una alta probabilidad de violaciones a la integridad.
<b>Frecuencia</b>	
Baja	La deficiencia cuenta con controles que son efectivos la mayor parte del tiempo. Su ocurrencia es aislada.
Media	La deficiencia es reconocida como un riesgo a la integridad y se intenta controlar, pero de forma ineficaz.
Alta	La deficiencia constituye un evento cotidiano y no es percibida como un problema. Su importancia es subestimada sistemáticamente y cuenta con controles insuficientes o nulos.

**Tabla 7. Fuente: Elaborada por la ASF.**

- **Méritos**

Un mérito posibilita a la entidad obtener beneficios por la aplicación del subcomponente. El evaluador deberá registrar en el recuadro los mayores beneficios que el elemento otorga a la entidad, aun si no funciona del todo eficazmente, con el propósito de ponderar las deficiencias detectadas con las ventajas que el elemento ofrece en su condición actual. Su importancia se evaluará de acuerdo con lo siguiente:

<b>Importancia</b>	
Baja	El mérito registrado tiene algunos efectos positivos sobre la gestión de los riesgos de integridad, pero de forma esporádica e insuficiente.
Media	El beneficio tiene un efecto parcial, pero constante sobre la administración de riesgos.
Alta	La integridad de los procesos de la entidad descansa en buena medida en la existencia del mérito registrado.

**Tabla 8. Fuente: Elaborada por la ASF.**

- **Conclusión**

El evaluador escribirá en este recuadro el resultado del análisis del componente. Deberá describir brevemente *la forma en que se relacionan las deficiencias y los méritos* para explicar cómo la situación actual impacta en la gestión de riesgos de integridad en su conjunto, así como describir el modo en que la situación actual del subcomponente afecta la aplicación de otros.

**Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad**

Componente: Ambiente de Control

Subcomponente Tono Ético	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
		Describe las principales deficiencias o áreas de oportunidad	Impacto (bajo/medio/alto)	Frecuencia (baja/media/alta)	Principales méritos o atributos	Importancia (baja/media/alta)	
<i>A continuación se mencionan las mejores prácticas</i>	0. No existe 1. Existe pero no funciona 2. Existe pero funciona de manera insuficiente 3. Funciona bien y consistentemente						<i>Anote el resultado del análisis del componente</i>
1. El titular y los mandos superiores han establecido un tono ético adecuado en su propia actuación y en la de todos los mandos directivos institucionales, con la finalidad de que sea observado y se comunique de manera formal a toda la entidad.							
2. El titular y los mandos superiores promueven una cultura que enfatiza la importancia de la integridad y de los valores éticos en la institución, con el objetivo de que toda la entidad adopte esa cultura.							
3. El tono ético establecido en la entidad permite a los servidores públicos identificar conductas que no resultan apropiadas, las reporta y se toman medidas rápidas y adecuadas para salvaguardar el entorno de integridad.							
4. Existe una línea ética de denuncia formalmente establecida y administrada en la institución mediante la cual, de manera eficaz y eficiente, se recibe información sobre posibles actos corruptos o contrarios a la integridad, y ésta garantiza la confidencialidad de la información reportada y el anonimato de los denunciantes.							

Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad							
Componente: Administración de Riesgos							
Subcomponente Identificación de riesgos	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
<i>A continuación se mencionan las mejores prácticas</i>	0. No existe 1. Existe pero no funciona 2. Existe pero funciona de manera insuficiente 3. Funciona bien y consistentemente	<i>Describe las principales deficiencias o áreas de oportunidad</i>	<i>Impacto (bajo/medio/alto)</i>	<i>Frecuencia (baja/media/alta)</i>	<i>Principales méritos o atributos</i>	<i>Importancia (baja/media/alta)</i>	<i>Anote el resultado del análisis del componente</i>
<b>1. Riesgos relacionados con objetivos.</b> La entidad identifica los riesgos de corrupción relacionados con sus objetivos de integridad.							
<b>2. Riesgos de factores internos y externos.</b> La entidad identifica los riesgos de integridad ocasionados por factores internos y externos para la entidad y para cada nivel de actividad.							
<b>3. Identificación exhaustiva.</b> La identificación de riesgos de integridad se realiza periódicamente, considera los antecedentes de las situaciones críticas y está relacionada con el proceso de planeación.							

Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad							
Componente: Administración de Riesgos							
Subcomponente Evaluación de la Tolerancia al Riesgo	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
A continuación se mencionan las mejores prácticas	0. No existe	Describa las principales deficiencias o áreas de oportunidad	Impacto (bajo/medio/alto)	Frecuencia (baja/media/alta)	Principales méritos o atributos	Importancia (baja/media/alta)	Anote el resultado del análisis del componente
	1. Existe pero no funciona						
	2. Existe pero funciona de manera insuficiente 3. Funciona bien y consistentemente						
<b>1. Interés por la tolerancia al riesgo.</b> La entidad toma en cuenta la importancia de la tolerancia al riesgo, la cual consiste en la cantidad de riesgo a la integridad que una entidad ha determinado enfrentar antes de las acciones de mitigación.							
<b>2. Determinación de la tolerancia al riesgo.</b> La entidad toma en cuenta los riesgos inherentes y los residuales, con el propósito de determinar la tolerancia al riesgo (los primeros ocurren cuando no existen acciones para alterar la probabilidad o impacto del riesgo, y los segundos son aquellos que permanecen luego de que se ha respondido al riesgo de corrupción).							

Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad							
Componente: Administración de Riesgos							
Subcomponente Desarrollo de Respuestas	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
A continuación se mencionan las mejores prácticas	0. No existe	Describa las principales deficiencias o áreas de oportunidad	Impacto (bajo/medio/alto)	Frecuencia (baja/media/alta)	Principales méritos o atributos	Importancia (baja/media/alta)	Anote el resultado del análisis del componente
	1. Existe pero no funciona						
	2. Existe pero funciona de manera insuficiente						
	3. Funciona bien y consistentemente						
<b>1. Determinación de la respuesta al riesgo.</b> La entidad decide cómo actuará frente a cada riesgo de corrupción identificado: lo transferirá, lo tolerara, lo terminará o lo reducirá.							
<b>2. Definición de los mecanismos para atender el riesgo.</b> La entidad establece las actividades de control de la integridad correspondientes para detectar o prevenir los riesgos de corrupción identificados.							

Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad							
Componente: Actividades de Control							
Subcomponente Actividades Generales de Control	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
<i>A continuación se mencionan las mejores prácticas</i>	<i>0. No existe</i> <i>1. Existe pero no funciona</i> <i>2. Existe pero funciona de manera insuficiente</i> <i>3. Funciona bien y consistentemente</i>	<i>Describe las principales deficiencias o áreas de oportunidad</i>	<i>Impacto (bajo/medio/alto)</i>	<i>Frecuencia (baja/media/alta)</i>	<i>Principales méritos o atributos</i>	<i>Importancia (baja/media/alta)</i>	<i>Anote el resultado del análisis del componente</i>
<b>1. Procedimientos de autorización y aprobación.</b> Los mandos superiores de la entidad conocen y efectúan adecuadamente los procedimientos de autorización y aprobación de los procesos y actividades susceptibles de actos corruptos.							
<b>2. Segregación de obligaciones y responsabilidades.</b> La entidad asegura un sistema de pesos y contrapesos mediante la asignación de obligaciones y responsabilidades (en especial, aquellas relacionadas con la autorización, registro, procesamiento y revisión de operaciones).							
<b>3. Controles sobre el acceso a los recursos y los registros.</b> La entidad identifica los activos vulnerables y su grado de vulnerabilidad, y establece restricciones para su acceso.							

Subcomponente Actividades Generales de Control	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
		Describe las principales deficiencias o áreas de oportunidad	Impacto (bajo/medio/alto)	Frecuencia (baja/media/alta)	Principales méritos o atributos	Importancia (baja/media/alta)	
<i>A continuación se mencionan las mejores prácticas</i>	4. No existe 5. Existe pero no funciona 6. Existe pero funciona de manera insuficiente 7. Funciona bien y consistentemente						<i>Anote el resultado del análisis del componente</i>
<b>4. Verificaciones.</b> La entidad verifica que el registro de operaciones cuente con los debidos soportes o información física.							
<b>5. Conciliaciones.</b> La entidad concilia los registros con los documentos apropiados de manera regular.							
<b>6. Revisión del desempeño operativo.</b> La entidad evalúa la eficacia y eficiencia del sistema de integridad al revisar regularmente el desempeño operativo.							
<b>7. Revisiones de operaciones, procesos y actividades.</b> Se evalúan frecuentemente las operaciones, procesos y actividades anticorrupción con el fin de comprobar que cumplen las regulaciones, políticas y procedimientos vigentes.							
<b>8. Supervisión.</b> Los mandos superiores asignan, supervisan y aprueban el trabajo que realiza el personal a fin de cumplir con las responsabilidades de integridad.							

Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad							
Componente: Información y Comunicación							
Subcomponente Información del Programa de Integridad Institucional	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
<i>A continuación se mencionan las mejores prácticas</i>	0. No existe 1. Existe pero no funciona 2. Existe pero funciona de manera insuficiente 3. Funciona bien y consistentemente	<i>Describe las principales deficiencias o áreas de oportunidad</i>	<i>Impacto (bajo/medio/alto)</i>	<i>Frecuencia (baja/media/alta)</i>	<i>Principales méritos o atributos</i>	<i>Importancia (baja/media/alta)</i>	<i>Anote el resultado del análisis del componente</i>
<b>1. Calidad.</b> La entidad difunde al personal información confiable, precisa, detallada y, a la vez, sintética sobre el sistema de integridad.							
<b>2. Oportunidad.</b> La entidad ha divulgado la información sobre el Programa de Integridad Institucional de tal modo que permite la reacción oportuna ante indicios de problemas.							
<b>3. Correspondencia entre información y personal.</b> La entidad ha brindado información sobre el papel específico que debe ejecutar determinado personal para implementar el Programa de Integridad Institucional (p.e. los mandos superiores son informados sobre qué medidas tomar cuando hay un acto de corrupción).							

Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad							
Componente: Información y Comunicación							
Subcomponente Medios de Comunicación	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
<i>A continuación se mencionan las mejores prácticas</i>	<i>0. No existe 1. Existe pero no funciona 2. Existe pero funciona de manera insuficiente 3. Funciona bien y consistentemente</i>	<i>Describe las principales deficiencias o áreas de oportunidad</i>	<i>Impacto (bajo/medio/alto)</i>	<i>Frecuencia (baja/media/alta)</i>	<i>Principales méritos o atributos</i>	<i>Importancia (baja/media/alta)</i>	<i>Anote el resultado del análisis del componente</i>
1. La entidad emplea diversos medios de comunicación con el objetivo de recibir y difundir información sobre su entorno de integridad tanto interna como externa.							
2. La entidad diseñó un plan para administrar los sistemas de información, los cuales están relacionados con los objetivos, las metas así como con el Programa de Integridad Institucional y de esta manera puede dar respuesta a problemas o nuevas necesidades.							
3. Existe una supervisión en cuanto a la calidad de la información capturada, guardada y difundida, lo cual sirve de apoyo para identificar y usar los datos para mejorar el Programa de Integridad Institucional.							

Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad							
Componente: Supervisión							
Subcomponente Evaluaciones	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
<i>A continuación se mencionan las mejores prácticas</i>	0. No existe 1. Existe pero no funciona 2. Existe pero funciona de manera insuficiente 3. Funciona bien y consistentemente	<i>Describe las principales deficiencias o áreas de oportunidad</i>	<i>Impacto (bajo/medio/alto)</i>	<i>Frecuencia (baja/media/alta)</i>	<i>Principales méritos o atributos</i>	<i>Importancia (baja/media/alta)</i>	<i>Anote el resultado del análisis del componente</i>
<b>1. Consideraciones para efectuar evaluaciones.</b> La entidad toma en cuenta la evaluación de riesgos, la implantación de controles y la efectividad de los procesos de supervisión con el propósito de determinar el alcance y la frecuencia de las evaluaciones respecto al cumplimiento del Programa de Integridad Institucional.							
<b>2. Forma de las evaluaciones.</b> La entidad realiza evaluaciones a modo de autoevaluaciones, revisiones de diseño y de control, pruebas directas de control interno y evaluaciones sobre el comportamiento ético en la institución.							
<b>3. Responsables de las evaluaciones.</b> Las evaluaciones son realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior, los auditores internos, los responsables de la unidad de integridad institucional o por terceros con los conocimientos y capacidades necesarias.							
<b>4. Resultados de la evaluación.</b> Todas las deficiencias identificadas en las evaluaciones –es decir, aquellas condiciones que afectan a la integridad de la entidad - son comunicadas al titular y a quienes tienen la autoridad para tomar acciones.							

Matriz de autoevaluación de riesgos de integridad							
Componente: Supervisión							
Subcomponente Respuesta a los Hallazgos	Condición básica del componente/ subcomponente	Deficiencias			Méritos o atributos		Conclusión
<i>A continuación se mencionan las mejores prácticas</i>	0. No existe 1. Existe pero no funciona 2. Existe pero funciona de manera insuficiente 3. Funciona bien y consistentemente	<i>Describe las principales deficiencias o áreas de oportunidad</i>	<i>Impacto (bajo/medio/alto)</i>	<i>Frecuencia (baja/media/alta)</i>	<i>Principales méritos o atributos</i>	<i>Importancia (baja/media/alta)</i>	<i>Anote el resultado del análisis del componente</i>
1. La entidad mejora continuamente el sistema de gestión de la calidad tomando el Programa de Integridad Institucional como un insumo relevante para implementar acciones de mejora, correctivas y preventivas.							
2. La entidad da seguimiento a las acciones de mejora, correctivas y preventivas que son resultado de recomendaciones emitidas en los dictámenes de auditoría e informa sobre la aplicación de las acciones y los resultados obtenidos.							
3. La entidad controla y verifica que las acciones formuladas como resultado de la auditoría estén ajustadas al Programa de Integridad Institucional y que cuenten con un registro para su seguimiento, estado de trámite, pronunciamiento y conclusión.							



## Anexo 2. Diagnóstico para la prevención de la corrupción

El objetivo del presente instrumento es proporcionar un medio para evaluar los mecanismos y controles anticorrupción de la entidad, y se encuentra basado en un cuestionario de naturaleza similar al generado por la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE).<sup>23</sup>

Mediante su aplicación se podrá obtener una calificación numérica basada en una escala de cero a cien puntos que refleje el estado de los controles establecidos para mitigar el riesgo de corrupción.

Para proporcionar un panorama completo, se recomienda realizar la prueba con la colaboración de especialistas objetivos e independientes y personas dentro de la entidad que tengan conocimientos detallados sobre la operación cotidiana.

Los responsables de las unidades de integridad institucional, los auditores internos y otros servidores públicos responsables del control y la vigilancia de la institución pueden generar aportaciones a la evaluación. Al mismo tiempo, la percepción independiente y objetiva de un tercero externo es también importante, al igual que lo es el profundo conocimiento y experiencia que proporcionan los especialistas sobre controles anticorrupción.

Resulta útil entrevistar a los servidores públicos de mandos superiores como parte del proceso de autodiagnóstico. Pero también es valioso encuestar al personal de otros niveles de la entidad, ya que pueden proporcionar una corroboración con la realidad.

En la parte inferior de cada pregunta se especifica el número mínimo y máximo de puntos que se puede asignar a la respuesta. Se espera que se adjudiquen cero puntos si la entidad no ha implementado los procesos recomendados para esa área. Se puede dar el máximo de puntos, si se instrumentaron los procesos y se probaron durante el año previo, con la determinación de que funcionan eficazmente. Se recomienda no asignar más de la mitad de los puntos disponibles si el proceso recomendado está implantado, pero no se probó en el año previo.

---

<sup>23</sup> Association of Certified Fraud Examiners, "Fraud Prevention Check-Up".



<p><b>3. Evaluación de riesgos de corrupción</b></p> <p><input type="checkbox"/> ¿En qué medida se tiene implantado un proceso continuo para la identificación y evaluación periódica de los riesgos de corrupción significativos a los que está expuesta la entidad?</p> <p><i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 10 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i></p>	<p><b>Puntuación:</b></p>
<p><b>4. Política de administración de riesgos de corrupción</b></p> <p><input type="checkbox"/> ¿En qué medida se tiene identificada y se encuentra aprobada al más alto nivel de la entidad su tolerancia ante diferentes tipos de riesgos de corrupción? Por ejemplo, algunos riesgos de corrupción pueden constituir un costo tolerable de operación, mientras que otros pueden representar un riesgo catastrófico de daño financiero o de reputación.</p> <p><input type="checkbox"/> ¿En qué medida se tiene identificada y aprobada al más alto nivel de la entidad una política de administración de sus riesgos de corrupción? Esa política debe identificar al "propietario" responsable de administrar los riesgos de corrupción, qué riesgos serán rechazados (por ejemplo, al decidir la no ejecución de ciertas actividades), qué riesgos serán transferidos a otros mediante seguros o por contrato, y qué medidas se tomarán para administrar los riesgos de corrupción que se conservan.</p> <p><i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 10 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i></p>	<p><b>Puntuación:</b></p>
<p><b>5. Controles / reingeniería de procesos anticorrupción</b></p> <p><input type="checkbox"/> ¿En qué medida se han implantado acciones para eliminar o reducir, por medio de un proceso de reingeniería, cada uno de los riesgos significativos de corrupción identificados en su evaluación de riesgos? Los controles básicos incluyen la segregación de funciones relativas a la autorización, custodia de activos y recursos públicos, y registro o presentación de informes de operaciones. En algunos casos puede ser más conveniente hacer una reingeniería de procesos para reducir los riesgos de corrupción, en lugar de añadir controles adicionales a los procesos existentes. Por ejemplo, algunos riesgos de corrupción relativos a la recepción de fondos pueden ser eliminados o reducidos de manera significativa al centralizar esa función o externalizarla (outsourcing) por conducto de un banco y sus sistemas de procesamiento, para obtener así controles más fuertes de forma más económica.</p> <p><input type="checkbox"/> ¿En qué medida se han implantado acciones a nivel de proceso diseñadas para prevenir, disuadir y detectar cada uno de los riesgos significativos de corrupción identificados en su evaluación de riesgos?</p> <p><i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 10 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i></p>	<p><b>Puntuación:</b></p>

<p><b>6. Controles anticorrupción según el nivel del entorno</b></p> <p>Generalmente, en los casos más grandes de faltas a la integridad están involucrados los miembros de mayor jerarquía de la entidad, quienes tienen la posibilidad de evadir los controles del proceso debido a sus altos niveles de autoridad. Por lo tanto, la prevención de riesgos de corrupción importantes requiere de un fuerte énfasis en la creación de un entorno de trabajo que promueva el comportamiento ético, que disuada al infractor y que aliente a todos los servidores públicos a informar por el canal adecuado cualquier irregularidad conocida o sospechada. Los altos directivos no podrán realizar determinados esquemas de corrupción si los servidores públicos se niegan a colaborar. Aunque los controles "suaves" para promover el comportamiento apropiado en la institución son más difíciles de implantar y evaluar que los controles "duros" tradicionales, los primeros parecen ser la mejor defensa contra la corrupción en los mandos superiores de la entidad.</p> <p>¿En qué medida se ha implantado un proceso para promover el comportamiento ético, disuadir infracciones y facilitar la comunicación bidireccional sobre cuestiones difíciles en materia de integridad? Este proceso normalmente incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que un alto mando institucional promueva el comportamiento ético, la disuasión de infracciones y la comunicación adecuada de asuntos relacionados con la corrupción. En grandes instituciones esto puede ser un cargo de tiempo completo, como el director de integridad y ética, o el director de cumplimiento. En entidades más pequeñas, se trata de una responsabilidad adicional de un mando existente.</li> <li>• Un código de conducta para el personal de todos los niveles, basado en los valores centrales correspondientes, que dé orientación clara sobre el comportamiento y acciones permitidas y prohibidas. El código debe precisar la manera como el personal debe procurarse asesoría adicional cuando se enfrenten a decisiones éticas inciertas, así como el modo en que deben comunicar sus preocupaciones sobre posibles irregularidades.</li> <li>• Capacitación para todo el personal al momento de su ingreso, así como capacitación periódica, respecto del código de conducta, la procuración de asesoría y la comunicación de posibles irregularidades.</li> <li>• Sistemas de comunicación que permitan al personal, por una parte, procurarse asesoría en casos necesarios antes de tomar decisiones éticas difíciles, y por la otra, expresar sus preocupaciones por irregularidades reales o potenciales. Los sistemas de asesoramiento pueden consistir en una dirección de correo electrónico dirigida a la oficina de ética o cumplimiento, o en una línea de ayuda telefónica para casos de ética o de cumplimiento. Estos sistemas o alguno similar pueden también usarse para que el personal (y en algunos casos los proveedores, y otras partes relacionadas) comuniquen sus preocupaciones respecto de irregularidades reales o potenciales. Se deben tomar medidas para que tales comunicaciones sean anónimas, y se deberán reforzar las acciones orientadas a crear un entorno de confianza suficiente para que los usuarios expresen abiertamente sus preocupaciones. La comunicación abierta hace que las cuestiones planteadas se resuelvan más fácilmente, pero es necesario proteger a los usuarios de potenciales represalias futuras.</li> <li>• Un proceso para que, en su caso, se investiguen de manera expedita y se resuelvan las comunicaciones sobre irregularidades conocidas o potenciales, dando a conocer a quienes expusieron los hechos la resolución tomada. La entidad debe contar con un plan que establezca las acciones a implantarse y al responsable de instrumentarlas para los diferentes casos de investigación y resolución de preocupaciones expresadas. Algunos problemas serán abordados de mejor manera por el personal de recursos humanos, algunos por el área legal, algunos otros por los auditores internos y algunos más pueden requerir de investigación por especialistas anticorrupción. Contar con un plan preestablecido acelera y facilita en gran medida la respuesta, y garantiza que las personas adecuadas sean notificadas cuando se trate de cuestiones potencialmente importantes (por ejemplo, un asesor legal, el Consejo de Dirección, el Comité de auditoría, los auditores independientes, los reguladores, etc.).</li> <li>• Supervisar el cumplimiento del código de conducta y participar en la capacitación relacionada. La supervisión puede incluir la obligación de confirmar el cumplimiento al menos una vez al año, así como auditar tales confirmaciones para evaluar su integridad y exactitud.</li> </ul>	<p><b>Puntuación:</b></p>
---	---------------------------



La puntuación deseable para cualquier entidad es de 100 puntos, ya que los procesos recomendados son escalables a las características de las instituciones, incluyendo su mandato, número de servidores públicos, funciones, etc. La mayoría de las entidades pueden esperar una puntuación lejana a los 100 puntos en su diagnóstico inicial de prevención de la corrupción. Sin embargo, las deficiencias importantes en los controles preventivos anticorrupción deben superarse sin demora a fin de reducir las pérdidas por corrupción y disminuir el riesgo de graves problemáticas futuras.

### Anexo 3. Evaluación de los controles anticorrupción con base en el Modelo COSO 2013

La presente herramienta, adaptada y desarrollada con base en las mejores prácticas recomendadas por organismos y asociaciones especializadas en la materia,<sup>24</sup> tiene por objeto contribuir a que las instituciones del sector público prevengan, disuadan y detecten oportunamente riesgos de corrupción mediante la aplicación de formularios, los cuales permiten obtener un panorama de la situación que guarda el estado de los controles de integridad en el contexto de la entidad.

Para evaluar la fortaleza de los controles anticorrupción, éstos se deben valorar con base en los criterios siguientes:

-  Rojo: Indica que la actividad necesita *mejoras sustanciales* para reducir los riesgos de corrupción a un nivel admisible.
-  Amarillo: Indica que la actividad necesita *mejoras sistemáticas o continuas* para reducir los riesgos de corrupción a un nivel admisible.
-  Verde: Indica que la actividad es sólida y que el riesgo de corrupción se ha reducido a un nivel mínimamente admisible.

Cada actividad debe tener un plan de acción que al implantarse permita llegar a una valoración equivalente al criterio verde para la evaluación siguiente.

---

<sup>24</sup> The Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants, The Association of Certified Fraud Examiners, *"Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide"*.

Componente COSO	Mejores prácticas y actividades para la prevención de la corrupción	Calificación	Comentarios
1. Ambiente de control	<p>Los controles anticorrupción incluidos en el Ambiente de Control son el conjunto de normas, procesos y estructuras que proporcionan la base del sistema de integridad institucional. Los mandos superiores establecen el tono ético con respecto a la importancia de las normas de conducta y los controles de integridad.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer un apropiado “tono ético” y una cultura institucional basada en principios de integridad por parte del titular, los mandos superiores y directivos</li> <li>2. Documentar la estrategia de prevención de la corrupción, el código de ética y de conducta y las normas de contratación y promoción de los servidores públicos.</li> <li>3. Diseñar y desarrollar el plan de capacitación de los servidores públicos de acuerdo con el catálogo de puestos y el perfil de ética e integridad correspondientes.</li> <li>4. Implantar una política y metodología para investigar, atender y dar seguimiento a casos de corrupción o de faltas a la integridad.</li> <li>5. Instituir controles para prevenir y disuadir posibles casos de corrupción.</li> <li>6. Establecer y mantener una línea ética de denuncia.</li> <li>7. Aplicar pruebas de confianza y otros instrumentos de validación técnica, ética y profesional a los servidores públicos con responsabilidades directas en los procesos, áreas o actividades susceptibles a actos de corrupción.</li> </ol>		
2. Evaluación de riesgos	<p>La evaluación de riesgos de corrupción es un proceso dinámico e interactivo para identificar y analizar los riesgos para el logro de los objetivos de integridad que la institución ha establecido, y conforma la base para determinar cómo se deben manejar estos riesgos.</p> <p>La administración debe considerar los posibles cambios en el entorno externo e interno de la institución que puedan impedir su capacidad para alcanzar sus objetivos de integridad.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer un proceso de administración de riesgos de corrupción que considere los elementos y esquemas principales de la corrupción que enfrenta la institución.</li> <li>2. Contar con y asignar los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros necesarios para llevar a cabo el proceso de administración de riesgos de corrupción.</li> <li>3. Llevar a cabo evaluaciones periódicas de riesgos de corrupción a los procesos sustantivos y adjetivos relevantes respecto del logro de los objetivos institucionales de integridad.</li> </ol>		
3. Actividades de control	<p>Las actividades de control anticorrupción son las medidas establecidas en las políticas y procedimientos para asegurar que los órganos de gobierno mitigan los riesgos que afectan el cumplimiento y logro de los objetivos de integridad. Las actividades de control se llevan a cabo en todos los niveles de la institución y en las distintas etapas de los procesos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implantar políticas y procedimientos dirigidos a la prevención, disuasión y detección de actos de corrupción con base en el análisis de riesgos realizado.</li> <li>2. Definir y documentar las acciones necesarias para mitigar los riesgos de corrupción identificados.</li> <li>3. Actualizar los controles establecidos, en cuanto a la automatización de procesos y uso de las tecnologías de información y comunicaciones para disminuir la interacción directa de los servidores públicos en procesos clave de la entidad susceptibles de actos corruptos.</li> <li>4. Realizar evaluaciones periódicas al sistema de control interno institucional.</li> </ol>		

<p>4. Información y comunicación</p>	<p>La Información es necesaria para que la entidad lleve a cabo las responsabilidades de control anticorrupción y cumpla con sus objetivos de integridad. La Comunicación se produce tanto interna como externamente y proporciona a la institución la información necesaria para llevar a cabo el control día a día, permitiendo al personal comprender sus responsabilidades de integridad.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Difundir por los medios institucionales de comunicación el programa de administración de riesgos de corrupción instituido por la entidad, tanto a los servidores públicos como a terceros interesados.</li> <li>2. Informar a los mandos superiores y directivos sobre la materialización de casos de corrupción en actividades o procesos relevantes.</li> </ol>		
<p>5. Supervisión</p>	<p>Las evaluaciones en curso y las evaluaciones independientes, o la combinación de los dos se utilizan para determinar si cada uno de los cinco componentes del control de la integridad institucional están presentes y funcionando (trabajan integra y coordinadamente). Los resultados son evaluados y las deficiencias se comunican de forma oportuna como asunto de gran importancia a los órganos de gobierno y los mandos superiores.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluar los controles anticorrupción mediante mecanismos, instrumentos y procesos especializados.</li> <li>2. Desarrollar evaluaciones independientes al programa de administración de los riesgos de corrupción por medio de la unidad responsable de la integridad institucional, la unidad de auditoría interna u otra instancia con las capacidades necesarias.</li> </ol>		



#### Anexo 4. Evaluación de los controles anticorrupción

La presente herramienta, adaptada y desarrollada con base en las mejores prácticas recomendadas por organismos y asociaciones especializadas en la materia,<sup>25</sup> tiene por objeto contribuir a que las instituciones del sector público prevengan, disuadan y detecten oportunamente riesgos de corrupción mediante la aplicación de formularios, los cuales permiten obtener un panorama de la situación que guarda el estado de los controles de integridad en el contexto de la entidad.

El primer formulario presenta los controles para prevenir actos corruptos y faltas a la integridad, mientras que el segundo se enfoca a los controles que los detectan.

#### Prevención de la corrupción

Para evaluar la fortaleza de los sistemas de prevención de corrupción de una entidad, es necesario valorar cada una de las áreas, factores y actividades con base en los criterios siguientes:

-  Rojo: Indica que el área, factor o actividad necesita *mejoras sustanciales* para reducir los riesgos de corrupción a un nivel admisible.
-  Amarillo: Indica que el área, factor o actividad necesita *mejoras sistemáticas o continuas* para reducir los riesgos de corrupción a un nivel admisible.
-  Verde: Indica que el área, factor o actividad es sólido y que el riesgo de corrupción se ha reducido por lo menos a un nivel mínimamente admisible.

Cada área, factor o actividad debe tener un plan de acciones que al implantarse permita llegar a una valoración basada en el criterio verde para la evaluación siguiente.

---

<sup>25</sup> The Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants, The Association of Certified Fraud Examiners, *"Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide"*.

### Prevención de la corrupción

Área, factor o consideración de prevención de corrupción	Calificación	Comentarios
1. Existe un Programa de Integridad Institucional, el cual se ha difundido a los servidores públicos a través de mecanismos de comunicación como intranet, correo electrónico, conferencias, etc., que promueve una cultura organizacional sólida y establece un ambiente de tolerancia cero a la corrupción.		
2. Los mandos directivos y superiores de la entidad demuestran con su comportamiento cotidiano una actitud de combate a la corrupción y permiten una comunicación libre y abierta respecto a la integridad y el comportamiento ético.		
3. La entidad a través del comité de ética institucional o su instancia equivalente realiza consultas periódicas con los servidores públicos, enfocadas en conocer la confianza que depositan en la actuación de los mandos superiores y directivos.		
4. El Código de Conducta Institucional contiene señalamientos específicos sobre las relaciones inapropiadas en las que los servidores públicos pueden incurrir, por ejemplo, utilizar sus puestos para obtener beneficios personales, familiares o partidistas.		
5. En los últimos 2 años, la institución ha llevado a cabo una evaluación formal de riesgos de corrupción con base en las mejores prácticas internacionales y se tomaron las acciones pertinentes para fortalecer los mecanismos de prevención en las áreas de oportunidad resultantes.		
6. En los últimos 2 años, se evaluaron los riesgos de corrupción de la entidad y se consideraron, entre otros aspectos, evaluaciones y casos de corrupción ocurridos en instituciones similares, aportaciones de los principales responsables de las áreas evaluadas y supervisión periódica del establecimiento y funcionalidad de los controles.		
7. Se evalúan periódicamente las fortalezas y debilidades del ambiente de control interno de la institución y se llevan a cabo las acciones pertinentes para fortalecer la estructura de control interno y coadyuvar a la prevención de actos de corrupción.		
8. La estructura organizacional omite puestos de trabajo innecesarios que puedan representar oportunidades para realizar operaciones inapropiadas o mantener relaciones institucionales contrarias a la integridad.		
9. Se evalúan las operaciones realizadas con entidades descentralizadas o coordinadas de la institución, y se llevan a cabo las actividades necesarias para asegurar la existencia de controles preventivos de corrupción en cuanto a la violación del marco jurídico, normativo y ético aplicable.		
10. La entidad termina relaciones laborales y de todo tipo con proveedores y terceros que incurren en actos de corrupción en otras entidades del sector público.		
11. Se evalúa periódicamente el balance entre autoridad y funciones en todos los niveles jerárquicos de la institución y el análisis del balance respectivo no identifica elementos que podrían ocasionar actos corruptos. En caso contrario, se segregan funciones incompatibles.		
12. Los miembros del órgano de gobierno y de otras instancias superiores de apoyo (por ejemplo, el comité de auditoría) cuentan con las competencias y experiencia necesaria en control interno,		

Área, factor o consideración de prevención de corrupción	Calificación	Comentarios
administración de riesgos de fraude, prevención, disuasión y detección de actos corruptos, y otras materias de similar naturaleza.		
13. La unidad anticorrupción o su instancia equivalente sesiona al menos de forma trimestral y dedica tiempo suficiente para asegurar el adecuado control de los riesgos de corrupción.		
14. La unidad de auditoría interna (Órgano Interno de Control o equivalente) incluye en sus auditorías programadas procedimientos de auditoría dirigidos a la prevención, disuasión o detección de posibles actos contrarios a la ética e integridad.		
15. Se realizan auditorías sorpresa en áreas, procesos o actividades con alto nivel de vulnerabilidad a la corrupción, además de las auditorías programadas.		
16. La unidad de auditoría interna (Órgano Interno de Control o equivalente) cuenta con los recursos adecuados y la autoridad suficiente para actuar con eficacia y sin influencias de los mandos superiores en la emisión de una opinión objetiva e independiente.		
17. Existe un servidor público o instancia con la autoridad y responsabilidad suficiente para supervisar y dar seguimiento a los programas de prevención de la corrupción; cuenta con los recursos necesarios para administrar dichos programas de forma efectiva y reporta directamente a los mandos superiores.		
18. La Unidad de Recursos Humanos lleva a cabo acciones de disuasión de riesgos de integridad como investigaciones sobre los antecedentes laborales, penales y civiles; aplica pruebas axiológicas; verifica el historial crediticio, y verifica la autenticidad de la documentación requerida de los servidores públicos, para asegurar que las personas seleccionadas y contratadas cumplen con los principios éticos y de integridad institucionales.		
19. La Unidad de Recursos Humanos evalúa el perfil profesional y ético de los servidores públicos considerados para ascenso o transferencia a puestos de mayor responsabilidad.		
20. La institución realiza actividades periódicas de integración laboral que permiten a los servidores públicos hablar libremente sobre sus presiones, con la finalidad de que los mandos superiores detecten factores que pueden contribuir a la comisión de riesgos de corrupción por parte del personal y tomar las medidas necesarias para su prevención y enfrentamiento.		
21. Los servidores públicos involucrados en los procesos de adquisiciones, obra pública, tesorería, finanzas, gestión presupuestal y otras susceptibles a actos de corrupción, son evaluados de forma periódica con pruebas de confianza.		
22. Los servidores públicos de los distintos niveles jerárquicos, proveedores y terceros interesados son informados de la política de tolerancia cero a actos de corrupción y conocen las posibles sanciones a las que pueden hacerse acreedores en caso de incurrir en actos de corrupción.		
23. Los servidores públicos cuentan con la información necesaria para comprender el concepto de corrupción, así como sobre el impacto que puede provocar la comisión de acciones contrarias a la ética e integridad en la entidad y para el personal incluyendo, entre otros, un daño patrimonial, la pérdida de empleos y posibles acciones jurídicas.		
24. Existe un programa de información y comunicación formalmente establecido con alcance a todos los servidores públicos respecto de las políticas y procedimientos de prevención de corrupción.		

Área, factor o consideración de prevención de corrupción	Calificación	Comentarios
25. Existen políticas y procedimientos formalmente establecidos para aprobar y autorizar las operaciones importantes, así como procedimientos formales de supervisión que ayuden a prevenir y detectar posibles casos de corrupción.		
26. Los mandos superiores y directivos establecen metas de desempeño institucional, medibles, alcanzables y realistas para los servidores públicos.		
27. En las evaluaciones del desempeño del personal, existen metas específicas de prevención de actos contrarios a la ética e integridad contra las cuales los servidores públicos son evaluados.		
28. Los servidores públicos de nuevo ingreso cursan actividades de capacitación rigurosa sobre temas de ética, integridad y prevención de la corrupción.		
29. Los servidores públicos de los diferentes niveles jerárquicos acuden periódicamente a capacitación (mínimo de horas anuales) en materia de ética, integridad, prevención de la corrupción y otros temas afines a la transparencia y rendición de cuentas.		
30. Los servidores públicos en proceso de renuncia o de retiro participan en un proceso de entrevistas de salida enfocado en la evaluación de la integridad institucional y la adhesión a los Códigos de Ética y Conducta institucionales, diseñado para identificar posibles casos de corrupción y vulnerabilidades a la misma.		
31. Existe un programa efectivo de protección a los servidores públicos que denuncian posibles actos de corrupción a través de la línea ética u otros mecanismos institucionales. Además, se difunde por los medios institucionales de comunicación a todos los servidores públicos y terceros interesados los procedimientos para su uso.		
32. Se da seguimiento oportuno a las denuncias realizadas a través de los mecanismos de prevención de corrupción mencionados, documentándose los resultados de dichas denuncias, así como atendándose las áreas o procesos que requieren mejoras.		
<p>33. Existe un programa de respuesta a casos de corrupción, el cual determina lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuándo se debe llevar a cabo una investigación.</li> <li>• Quién debe llevar a cabo la investigación.</li> <li>• Cómo se debe llevar a cabo la investigación.</li> <li>• Cuándo se debe comunicar la situación a autoridades gubernamentales.</li> <li>• Cómo determinar las medidas correctivas a los proceso.</li> <li>• Cómo remediar las fallas de control que sean detectadas para que no vuelva a ocurrir la misma acción.</li> </ul>		

### Detección de la corrupción

Área, Factor o Consideración de Detección de Corrupción (Actividades de Control)	Calificación	Comentarios
1. Los procesos de detección de corrupción están difundidos a todos los niveles de la entidad.		
2. Se tienen periodos vacacionales obligatorios o rotación de puestos para el personal en posiciones clave, tales como de operaciones e información financiera.		
3. Se difunde al personal y terceros interesados que existen fuertes sistemas de detección de corrupción.		
4. Ciertos procesos de detección de corrupción y sus elementos críticos se mantienen confidenciales para proteger la efectividad de los mismos.		
5. Los sistemas de detección de corrupción se enfocan más a las áreas en las que se ha concluido que los controles preventivos son débiles o ineficientes.		
6. El programa de auditoría interna resalta la realización de actividades diseñadas para la detección de corrupción.		
7. La unidad de auditoría interna (Órgano Interno de Control o equivalente) participa en el proceso de evaluación de riesgos de corrupción y planea las actividades de detección de corrupción en base a sus resultados y esquemas de corrupción a los que la entidad es susceptible.		
8. La unidad de auditoría interna (Órgano Interno de Control o equivalente) reporta al comité de auditoría, y evalúa el compromiso con la detección de corrupción.		
9. La unidad de auditoría interna (Órgano Interno de Control o equivalente) realiza evaluaciones con base en los riesgos para entender las motivaciones de potenciales actos de corrupción y dónde podrían ocurrir.		
10. Como parte del programa de educación continua, se capacita al personal de la unidad de auditoría interna (Órgano Interno de Control o equivalente) en herramientas y técnicas de detección e investigación de corrupción.		
11. Se utilizan técnicas de auditoría para identificar y reportar actos de corrupción de forma más expedita (tal como análisis de ajuste a la Ley de Benford, etc.), para examinar reportes de operaciones y detectar patrones inusuales que puedan requerir un análisis más profundo.		
12. Ante el crecimiento y cambios organizacionales, se evalúan periódicamente los criterios de administración de riesgos, a fin de mantener actualizado el estado de exposición que se tiene frente a los riesgos de corrupción.		
13. Se tienen programas de análisis de información para identificar operaciones inusuales, o indebidamente soportadas para mejorar los resultados, cumplimiento de expectativas u objetivos.		
14. Se cuenta con un programa de línea ética de denuncias debidamente difundido. En dicho programa se incluyen los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantiza que el personal que reporte presuntas desviaciones no recibirá represalias (se supervisa sobre represalias en relación a los reportes).</li> <li>• Utiliza un sistema de administración de casos que registra los reportes y su seguimiento hasta su resolución, es examinado periódicamente por auditoría interna, y es supervisado por la unidad anticorrupción o su instancia equivalente.</li> </ul>		

Área, Factor o Consideración de Detección de Corrupción (Actividades de Control)	Calificación	Comentarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se comparan los resultados del programa de la línea de denuncia con los obtenidas por entidades similares.</li> <li>• Es evaluado independiente y periódicamente en cuanto a su eficacia y su cumplimiento con los protocolos establecidos.</li> </ul>		
15. Los servidores públicos confían en que pueden informar sobre acciones de corrupción de forma anónima y confidencial sin temor a represalias.		
16. Las políticas, mecanismos y herramientas para denunciar posibles actos de corrupción se comunican a terceros interesados como proveedores y contratistas.		
17. Se utilizan sistemas de análisis continuo de información y en tiempo real para detectar actos de corrupción.		
18. Los controles relativos a aplicaciones de tecnologías de información se encuentran específicamente diseñados para detectar actividades de corrupción, e incluyen conciliaciones, revisiones independientes, inspecciones físicas, análisis y auditorías.		
19. Se evalúa periódicamente la eficacia del sistema de detección de corrupción; estas evaluaciones se documentan, se informan a los mandos directivos y se revisan los procesos conforme sea adecuado.		
<p>20. La documentación relativa al sistema de detección de actos de corrupción identifica a los departamentos y personal responsables de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planear y diseñar el proceso global de detección de corrupción.</li> <li>• Diseñar controles específicos de detección de corrupción.</li> <li>• Implementar controles específicos de detección de corrupción.</li> <li>• Supervisar controles específicos de detección de corrupción.</li> <li>• Recibir y responder a las denuncias.</li> <li>• Conducir investigaciones relativas a actividades de corrupción.</li> <li>• Comunicar a las partes adecuadas la información relativa a actos de corrupción presuntos y confirmados.</li> <li>• Realizar evaluaciones y actualizaciones periódicas conforme a los cambios en los procesos y tecnología.</li> </ul>		
<p>21. Se han establecido criterios de medición para dar seguimiento y mejorar los controles de detección de corrupción, incluyendo estadísticas relativas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdidas a consecuencia de esquemas de corrupción cometidos contra la entidad.</li> <li>• Estatus de los posibles casos de corrupción recibidos que requieren investigación.</li> <li>• Investigaciones de corrupción resueltas.</li> <li>• Personal que ha firmado la declaración de ética corporativa.</li> <li>• Personal que ha concluido una capacitación en materia de ética e integridad proporcionada por la entidad.</li> <li>• Denuncias recibidas mediante la línea de denuncia.</li> <li>• Comunicaciones de apoyo a la conducta ética enviadas por los mandos superiores al personal.</li> <li>• Auditorías realizadas enfocadas en la corrupción.</li> </ul>		