



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

Órganos Internos de Control Municipales: su función preventiva

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta

Ing. Ma. Leonor Hernández Montes

Dirigida por:

Dr. Edgar Pérez González

Co-director:

Dr. Oscar Rangel González

Centro Universitario

Querétaro, Qro.

Marzo de 2026

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría



Órganos Internos de Control Municipales: su función preventiva

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestría en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Ing. Ma. Leonor Hernández Montes

Dirigida por:

Dr. Edgar Pérez González

Dr. Edgar Pérez González
Presidente

Firma

Dr. Oscar Rangel González
Secretario

Firma

Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta
Vocal

Firma

Dr. Jesús Uribe Cabrera
Suplente

Firma

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Suplente

Firma

Dr. Edgar Pérez González
Director de la Facultad de Derecho

Dr. Manuel Toledano Ayala
Secretario de Investigación,
Innovación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Marzo de 2026.

Resumen

La importancia del análisis de los órganos internos de control en México con énfasis en su función preventiva frente al tradicional enfoque sancionatorio presenta una relevancia significativa que está relacionada con la comprobación, inspección y fiscalización para garantizar que las acciones gubernamentales se ajusten a la legalidad y al bien común. En este ejercicio los órganos internos de control representan una pieza especialmente importante en la estructura administrativa, ya que su labor busca optimizar la utilización de los recursos públicos para los objetivos propios de la institución y del Estado.

El control interno representa un proceso conjunto que involucra a la totalidad de una institución para procurar proveer certeza y legalidad en el cumplimiento de sus objetivos, a través de la reducción de lagunas, fallas en operaciones, finanzas sanas y en general un cumplimiento normativo que permita anticipar riesgos y corregir desviaciones, pasando no sólo por cuestiones normativas, sino también involucrando la conducta personal de los servidores públicos.

Para el desarrollo de esas actividades el enfoque sancionatorio representa ciertas limitaciones significativas, atravesando por la creación de una cultura generalizada de miedo, sobrecarga y simulación que no ataca las causas estructurales de la corrupción, erosionando la confianza ciudadana. Por otro lado, el enfoque preventivo es capaz de anticipar riesgos y fortalecer la integridad mediante la capacitación y la ética, promoviendo así una cultura organizacional en constante mejoría en el combate a la corrupción.

La dirección que debe tomar la transición de los órganos internos de control nos ofrece la oportunidad de abandonar el pensamiento dicotómico y encontrar, a partir de un ejercicio crítico, una nueva cultura institucional que reduzca estructuralmente las oportunidades de corrupción sin abandonar los mecanismos necesarios para atenderlas y corregirlas, en caso de que sucedan, asegurando la integridad de la organización del inicio al fin de sus actividades.

Palabras clave: Órgano interno de control, preventivo, sancionador, corrupción, administración.

Abstract

The importance of analyzing internal control bodies in Mexico, with an emphasis on their preventive function instead of the traditional sanction-based approach, holds significant relevance, that is tied to the processes of verification, inspection and auditing, aimed to ensuring that government actions adhere to legality and the common good. In this context, internal control bodies represent a particularly crucial element within the administrative structure, as their work seeks to optimize the use of public resources to achieve the objectives of both the institution and the State.

Internal control constitutes a joint process involving an entire institution, designed to provide certainty and legality regarding the achievement of its objectives, through reducing gaps and operational failures, ensuring sound financial management, and promoting general regulatory compliance, that enables the anticipation of risks and the correction of deviations, encompassing not only normative aspects but also the personal conduct of public servants.

In the execution of these activities, the sanction-based approach presents certain significant limitations, going through the creation of a widespread culture of fear, bureaucratic overload and superficial compliance that fails to address the structural causes of corruption, thereby eroding citizen trust. Conversely, the preventive approach is capable of anticipating risks and strengthening integrity through ethics and capacity-building, thus promoting an organizational culture of continuous improvement in the fight against corruption.

The direction that the transition of internal control bodies should take offers an opportunity to move beyond dichotomous thinking and find, through a critical exercise, a new institutional culture that structurally reduces opportunities for corruption without abandoning the necessary mechanisms to address and correct such occurrences should they arise, assuring the integrity of the organization from the beginning to the end of its activities.

Keywords: Internal control body, preventive, sanctioning, corruption, administration.

Agradecimientos

Mi agradecimiento total a la Universidad Autónoma de Querétaro como mi Alma Mater, y a la Facultad de Derecho, específicamente a la Jefatura de Posgrado, que en mi quehacer de servidor público me han brindaron la oportunidad de reforzar mis conocimientos en la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal.

Al Doctor Edgar Pérez González y al Doctor Oscar Rangel González, por su Dirección y Coodirección para materializar este trabajo de tesis. El tiempo dedicado es invaluable, su trabajo respetable y admirable.

A la Doctora Karla Elizabeth Mariscal Ureta por su responsable directriz en la Jefatura del Posgrado, y en particular por su participación en el sínodo.

Al Doctor Jesús Uribe Cabrera y al Maestro José Enrique Rivera Rodríguez, por sus conocimientos y experiencia compartidos como docentes, asimismo por ser partícipes como sínodos.

Al Doctor Saul Eduardo Magaña Ballesteros por su gran acompañamiento para el logro del presente trabajo, el tiempo y conocimientos fueron determinantes.

A mi familia y seres queridos, presentes en éste y desde otro plano, que siempre han sido mi pilar.

A Dios gracias por la vida y la oportunidad de seguir aprendiendo, en el deseo de mejorar como persona y profesionista, a fin de poder aportar a los demás.

Índice	
Resumen	I
Abstract	II
Agradecimientos	III
Introducción	1
Capítulo 1	6
Bases teóricas del control administrativo y los órganos internos de control	6
1.1 Aspectos conceptuales del control y del control administrativo.	6
1.2 Concepto de control interno y control interno en la administración pública.	12
1.3 Establecimiento de los órganos internos de control como áreas de prevención.	17
1.4 Órganos internos de control en México iniciados en su acción preventiva.	22
Capítulo 2	29
Órganos internos de control y la anticorrupción en México.	29
2.1 Concepto y tipos de corrupción.	29
2.1.1 Por el ámbito institucional donde se desarrolla.	36
2.1.2 Por el sector donde se presenta.	37
2.1.3 Por su escala y magnitud.	38
2.1.4 Por su percepción pública.	39
2.1.5 Por el tipo de interacción.	40
2.1.6 Por sus efectos.	40
2.2 Anticorrupción y órganos internos de control.	43
2.3 Anticorrupción en México y reformas constitucionales del año 2015.	55
2.4 Órganos internos de control y su papel en los trabajos anticorrupción, una aproximación desde la figura del Municipio.	65
Capítulo 3	73
Una crítica al enfoque sancionatorio en los órganos internos de control. Limitaciones y oportunidades.	73
3.1 Impacto interno y externo del enfoque sancionatorio en los órganos internos de control.	73
3.2 Expectativas y limitaciones de un órgano interno de control con enfoque sancionatorio.	84
3.3 Consecuencias de un órgano interno de control con enfoque sancionatorio.	102
Capítulo 4	111
Pros y contras de una propuesta preventiva en el enfoque de los órganos internos de control.	111
4.1 Enfoque preventivo vs enfoque sancionatorio en los órganos internos de control.	111
4.2 Ventajas y desventajas de un enfoque preventivo en el papel de los órganos internos de control.	122
4.3 Obstáculos para la implementación de un enfoque preventivo en el papel de los órganos internos de control.	137
4.4 Bases teóricas y prácticas para la transición a un enfoque preventivo en los órganos internos de control.	148
Conclusiones	163
Referencias	169

Introducción

Analizar los órganos internos de control (OIC¹), sobre todo en el ámbito municipal, representa una de las áreas más relevantes y materialmente trascendentes para el ciudadano, pero paradójicamente también es de las menos exploradas teórica y académicamente aún dentro del ámbito de la administración pública contemporánea en México; ello en concatenación con el hecho de que los debates sobre el control gubernamental en los órdenes federal y estatal han representado un lugar preponderante en la agenda académica, pero también en la agenda política durante mucho tiempo, tal vez casi todo el tiempo que el país ha tenido cierta regularidad política como para comenzar hablar de esto a nivel institucional y a nivel de sociedad civil, donde también el ámbito municipal ha permanecido en una situación de marcada desproporcionalidad recibiendo una detención significativamente menor a pesar de ser la esfera de gobierno más cercana a la ciudadanía y experimentar directamente las consecuencias de una gestión deficiente y corrupta.

En este trabajo se abordará una crítica a la perspectiva de las tendencias de los OIC haciendo un especial énfasis en el ámbito municipal, de manera particular en su función preventiva, la cual también ha sido sistemáticamente relegada frente al enfoque sancionador que, aunque ha resultado necesario en ciertos contextos, también ha demostrado ser insuficiente para comenzar a trabajar un cambio sostenible a nivel administrativo en busca de la integridad total del servicio público.

Así pues en ese tenor se abordarán múltiples dimensiones de la problemática partiendo desde una perspectiva teórica del concepto de control en general, así como sus implicaciones administrativas y el desarrollo histórico que ha acompañado a los Estados modernos en su necesidad de ordenar, verificar y legitimar las

¹ A lo largo de este trabajo, las siglas OIC se usarán para referirse indistintamente a “órgano interno de control” y “órganos internos de control”, cuyo uso en singular o plural corresponderá al contexto y la intención comunicativa del enunciado donde se encuentren insertos.

instituciones del gobierno, ello en cumplimiento de las obligaciones del poder y la deuda histórica a nivel social, que éste tiene, de transparentar sus procesos y continuar sus procesos de legitimación, más allá que sólo los de autopoiesis.

Luego, se desarrollarán las bases teóricas de la necesidad de repensar el papel de los OIC en un contexto donde la corrupción se ha vuelto un fenómeno problemático de los más persistentes y complejos que ha enfrentado el Estado mexicano en toda su historia, mismo que por una especie de solidaridad latinoamericana no se restringe sólo al país, sino que comparte con toda Latinoamérica, ello en ciertos patrones desarrollados a partir de los procesos democráticos que han hecho de la corrupción una red compleja de relaciones que involucra a factores de muy diversa índole.

En el caso específico de México la corrupción ha sido uno de los más grandes desafíos que ha enfrentado el país en un intento por organizarse política y socialmente, incluso desde la época colonial, pasando por el siglo de caudillos, hasta llegar al siglo del partido hegemónico y al actual, que va en camino para allá, pues hasta nuestros días la corrupción ha demostrado ser capaz de permear en diferentes esferas de la vida nacional y en los tres ámbitos de gobierno, con consecuencias que han sido devastadores para el desarrollo en todas sus matices y frente a la cual las instituciones hoy intentan responder y corresponder a través de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) derivado de una exigencia social e histórica de transparencia, integridad y rendición de cuentas en el ejercicio del poder.

Este nuevo entramado institucional ha traído para los OIC un cambio fundamental que viene desde su papel constitucional y que los coloca como estructuras administrativas que deben encargarse de investigar, prevenir y corregir actos u omisiones que pudieran constituir no sólo responsabilidades administrativas, sino hechos de corrupción, cuestiones que se encuentran relacionadas.

Sin embargo, sobra decir que la realidad no obedece campos normativos y bastan las evidencias empíricas para dar cuenta de que, a pesar del mandato constitucional el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones y responsabilidades de un OIC, y sobre todo uno municipal, atraviesa un camino lleno de obstáculos donde la voluntad política, la suficiencia presupuestaria, el letargo legislativo, la resistencia cultural y la desinformación respecto del control interno son factores que van determinando en gran medida el éxito o fracaso de las actividades de estos órganos en todos los niveles y en todas las escalas, lo cual se agrava cuando tomamos en consideración la gran diversidad que existe entre los municipios mexicanos en términos económicos, sociales, políticos y culturales, y como ello genera necesidad de recursos y atención sumamente diferentes, a lo que le corresponde un análisis particularizado y la creación de soluciones adaptadas a cada realidad.

Frente a esta dinámica, el énfasis excesivo en la sanción genera consecuencias perversas al interior de las administraciones públicas, ya que, por un lado produce una cultura de miedo que paraliza la toma de decisiones en los servidores públicos ante la constante amenaza de procesos, investigaciones, carpetas o sanciones, orillándolos a optar por la dilación antes que asumir decisiones responsables, que pudieran ser cuestionadas o no pero, sobre las que estos servidores públicos evaden tener cualquier tipo de participación, lo cual a su vez genera una desconfianza que va, poco a poco, erosionando la legitimidad, tanto interna como externa, de las instituciones y consecuentemente de los gobiernos y del Estado.

Aunado a lo anterior, una perspectiva sancionadora siempre va a operar de manera reactiva, es decir, se va a activar una vez que el daño ya está causado y, en su caso, los recursos públicos ya han sido desviados, de tal modo que su acción no es curativa, ni mucho menos profiláctica y aunque efectivamente pueden llegar a enviarse mensajes ejemplares en casos muy específicos, ello no logra desmotivar lo suficiente a los servidores públicos para evitar la comisión de actos de corrupción,

ya que no modifica las condiciones estructurales que permiten la proliferación de la corrupción e incluso estos mecanismos pueden llegar a ser utilizados de manera selectiva o instrumentalizados políticamente, generando, además de todo lo ya mencionado, un clima de impunidad que atenta directamente contra el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos del Estado.

Frente a estas limitaciones, el enfoque preventivo se presenta como una alternativa necesaria y prometedora, pues la prevención, a diferencia de la sanción, busca anticiparse a los riesgos fortalecer los cimientos institucionales, así como el establecimiento de mecanismos que tiendan a reducir ciertas oportunidades materiales o temporales en las que la corrupción se materialice, ya que no se trata de abandonar la función sancionadora, sino de complementarla con estrategias que actúan antes de que las irregularidades ocurran, pero que aun ocurriendo, el sistema sea capaz de responder y castigar al responsable, procurando precisamente que cada vez haya menos de esos servidores públicos cometiendo actos de corrupción.

La prevención asoma la posibilidad de la creación de sistemas administrativos transparentes en donde la capacitación de los servidores públicos sea constante y haya una difusión de la cultura de la integridad para establecer mecanismos de evaluación y mejora continua, procurando con ello que los OIC se conviertan en los aliados estratégicos que tanto necesita la administración pública, promoviendo con ello la eficacia y la honradez en el manejo de los recursos, lo cual, hablando del ámbito municipal, significaría una marcada diferencia en la calidad de vida de las personas, dada la cercanía que las administraciones públicas municipales tienen con la población en general.

En ese sentido esta investigación busca contribuir al debate no tan en boga sobre el papel de los OIC en la construcción de un Estado más transparente, eficiente, legítimo y confiable que no pretenda ofrecer recetas mágicas, ni transformaciones discutivas, frente a problemas tan complejos como la corrupción,

sino que opte por aportar elementos de análisis que nos permitan repensar efectivamente el diseño institucional y las estrategias de control en los tres ámbitos de gobierno, pero sobre todo en el ámbito municipal, ya que la corrupción no se erradicará únicamente con discursos demagógicos que la desaparecen mágicamente, sino mediante la construcción cotidiana de prácticas preventivas que tiendan a asegurar la integridad desde el inicio y fortalezcan la confianza ciudadana en sus instituciones, convirtiéndose esto último en el desafío que enfrentan los OIC municipales y en general toda la administración pública mexicana en el siglo XXI, lo reconozcan o no.

Órganos Internos de Control Municipales: su función preventiva

Capítulo 1

Bases teóricas del control administrativo y los órganos internos de control.

1.1 Aspectos conceptuales del control y del control administrativo.

El establecimiento de los OIC ha tenido un debate recientemente álgido, hablando en términos históricos, pues dicho debate tiene vigencia aproximadamente treinta o cuarenta años, máxime si se trata de Latinoamérica, y si se tratase del ámbito municipal, este debate no sólo es aún más reciente, sino que además se encuentra en una marcada situación de desproporcionalidad en torno a la atención que tiene comparado con los ámbitos federal y estatal, siendo el primero de estos el más privilegiado.

Hablar de los OIC y sus funciones esenciales con base en la materialización efectiva de su actividad de revisión y vigilancia, dada su propia naturaleza, así como la necesidad de la administración pública por mejorar el desempeño de su ejercicio administrativo y de gobierno, representa un reto que se enfatiza cuando se trata de OIC municipales y cuando el punto central de su naturaleza se aborda, no desde una visión sancionadora, sino desde un acercamiento preponderantemente preventivo.

Así pues el concepto de control, en su acepción más amplia, ha acompañado históricamente a las sociedades en su necesidad de ordenar, verificar y legitimar actividades humanas y, cuando se trata del ámbito de la administración pública, dicho control adquiere una relevancia particular, pues ese mismo control se convierte en el mecanismo o herramienta que asegura o procura garantizar que las acciones de gobierno y de las propias administraciones públicas se ajusten a la legalidad, a la transparencia y a la finalidad última de los documentos basales del Estado que se trate, es decir, el bien común.

En ese sentido, los OIC municipales representan una pieza esencial en la estructura de cualquier administración pública, pues dentro de sus funciones, que son cotidianamente abordadas desde el aspecto sancionador y preventivo, privilegiando el primero, la vigilancia se orienta a garantizar que dichas administraciones actúen apegadas al derecho, optimizando el uso de los recursos públicos, de tal modo que la conceptualización del control administrativo y del control interno, así como la particularidad de los OIC municipales, constituyen precisamente el punto de partida desde el cual el presente trabajo se aproxima al abordaje, comprensión y crítica de dichos órganos en su función preventiva, así como la relevancia que tienen estas instituciones en el contexto del Estado moderno.

Partiendo desde un acercamiento semántico, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define al control desde la “comprobación, inspección, fiscalización o intervención” (RAE, 2024), términos que remiten a la idea de supervisión y vigilancia sobre un objeto o actividad determinada. Partir de esta definición no es baladí, dado que permite entender el concepto de control como un proceso mediante el cual se conoce el estatus de una cosa en particular, es decir, la situación relativa que guarda dentro de un marco de referencia determinado, así como también permite dejar en claro la intención del actor en participar de la dirección o construcción de dicha situación que guarda el objeto en cuestión.

Lo anterior implica que esta amplitud semántica del concepto de control se refleja en los sinónimos que se le atribuyen como inspección, observación, examen, comprobación, registro y vigilancia, en donde todos ellos apuntan a la necesidad de verificar la correspondencia entre lo que se hace y lo que se espera que se haga, lo cual, en el ámbito administrativo, se traduce en una clara obligación de los órganos de gobierno de someter los actos que componen su función a un escrutinio constante con la finalidad de establecer mecanismos y herramientas que permitan garantizar su legalidad y eficacia.

Por otro lado el Diccionario Panhispánico de Español Jurídico también perteneciente a la Real Academia Española nos ofrece una definición más específica y vinculada al campo de estudio de las administraciones públicas en el aspecto de las directrices que norman y guían, o por lo menos así debería ser, su actividad, lo cual no quiere decir que las administraciones públicas sean entes preponderantemente jurídicos, sin embargo, su actuar, sus límites y la dirección de sus actos sí que debe encontrarse orientado por un conjunto de cuerpos normativos con un enfoque multidisciplinario que le permitan a la administración pública, en el enorme abanico de actividades que realiza, contar siempre con los recursos normativos necesarios para realizar sus actividades. con estricto apego principalmente a la Constitución Federal, así como a las normas de menor jerarquía que operen sobre el ente administrativo del que se trate.

Así pues. el referido Diccionario señala que el control es una “actividad desarrollada por las administraciones públicas y que consiste en la verificación y vigilancia del cumplimiento de la legislación o de las exigencias establecidas en autorizaciones, licencias, concesiones y otros actos mediante las que se habilite el ejercicio de actividades privadas” (RAE, 2025). En esta definición encontramos un matiz fundamental tratándose de órganos internos de control, pues nos deja ver que el control no se limita exclusivamente a una comprobación abstracta, sino que se ejerce en relación con actos concretos que habilitan la interacción justa entre lo público y lo privado dentro del Estado, concepto que funciona aquí como un campo semántico en el cual invariablemente las administraciones públicas ejercen sus funciones, es decir, para que hablemos de una administración pública en un contexto contemporáneo debemos remitirnos necesariamente al concepto de Estado como aquel espacio cultural, político y económico donde dichas administraciones operan, convirtiendo de esta manera al control administrativo en un instrumento de garantía de la legalidad y la protección del interés general frente a posibles desviaciones en el ejercicio de las actividades que en el Estado se realizan a cargo de las administraciones públicas.

Siguiendo con el Diccionario Panhispánico referido, cuando aborda temáticas respecto del derecho constitucional y procesal conceptualiza al control como una “facultad atribuida a los tribunales y otras instituciones y organismos encargados de verificar la adecuación a la constitución y a la legalidad de las decisiones de los poderes públicos” (RAE, 2025). En esta definición resalta una dimensión institucional del control, entendiéndolo como una facultad formal que corresponde a ciertos organismos específicos, lo cual es particularmente relevante porque nos introduce a una idea, que abreva del legajo histórico de un concepto tan amplio como es el del poder, pero que se sitúa en un contexto contemporáneo en donde el propio poder, particularmente el poder del Estado, trabaja en construir mecanismos y herramientas que le permitan autolimitarse, lo cual significa que esta definición es particularmente relevante para el OIC, pues subraya que el control no es una acción espontánea o discrecional del servidor público, sino una función atribuida por la norma a instituciones específicas cuya responsabilidad es verificar el apego de los actos de las administraciones públicas a los fines del propio Estado y de la Constitución.

El jurista José Trinidad Lanz Cárdenas nos ofrece una manera de ampliar la comprensión del término del control, al señalar que su uso está generalizado en la lengua castellana y que posee diversas variantes en su significación, mismas que habrán de ser contempladas al momento de que el concepto de referencia se ha estudiado, pues afirma que “su sentido comprende desde la marca de un punzón que se pone sobre obras de orfebrería hasta los significados de comprobación e inspección intervención registro verificación y tutela y más aún dominio y supremacía” (Lanz, 1993, 466 p.); dejándonos ver con esta definición que la amplitud semántica que tiene el concepto de control no es un accidente y refleja la versatilidad del propio concepto y su aplicabilidad en diversos ámbitos, estando todos ellos relacionados, dado que si tomamos como referencia el punzón de orfebrería, aunque aparentemente pertenezca a un sentido alejado del campo de las administraciones públicas, resulta ilustrativa al visibilizar que el control se manifiesta como una marca que legitima una obra y facilita una estructura correcta

y sana en la misma, lo cual en el ámbito de la administración pública se puede traducir como la necesidad que existe en estos ámbitos de cumplir una función similar de legitimar actos de gobierno y asegurar que el actuar administrativo se realice de manera transparente y apegado a la normatividad jurídica aplicable.

El propio autor Lanz Cárdenas señala también que en el ejercicio de las funciones públicas el vocablo control se utiliza desde tiempo atrás en el orden administrativo, considerándose tanto como un medio como una finalidad, afirmando que el control está establecido y regulado en ordenamientos jurídicos que forman parte de la estructura fundamental de los Estados modernos (Lanz, 1993), de tal modo que el control se vincula con los elementos básicos del Estado de derecho donde legitima y organiza la acción gubernamental, afirmando concretamente que en el campo de la función pública “debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ello” (Lanz, 468 p.), lo cual remarca la acción de revisión como parte del núcleo fundamental de la función de los OIC en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno.

Por otro lado Carlos Fernando Matute González aporta otra perspectiva al señalar que el control administrativo es “un medio de garantía del cumplimiento del principio de la legalidad enriquecido por la teoría de los derechos humanos y puede llevarse a cabo con un agente que forme parte de la organización interno o con uno que sea ajeno externo” (Matute, 2018, 127 p.), pero en donde invariablemente el propósito principal es prevenir la desviación en el manejo y utilización de los recursos públicos, asegurando que dichas actividades se orienten hacia una utilización responsable del gasto, de forma tal que ofrezca los resultados más provechosos posibles.

Por ello los resultados del control administrativo permiten identificar riesgos y prevenirlos, así como también corregir ciertos errores que de hecho o de derecho

impidan la plena eficiencia y eficacia del sistema de la administración pública, convirtiendo al control de esta manera en la materia prima de la planeación, dado que los registros de sus resultados van a servir para diagnosticar y proyectar a futuro, como un paso previo a la evaluación, lo cual refuerza el carácter preventivo del control y su función esencial dentro de la administración pública.

De este modo la conceptualización del control administrativo nos permite entenderlo más que como un concepto estático, como un proceso dinámico que no se limita solamente a la verificación de actos pasados, sino que tiene la posibilidad de ser proyectado hacia el futuro mediante acciones concretas de prevención de riesgos y corrección de errores, de tal forma que el control interno ejercido por agentes que forman parte de la organización adquiere una relevancia muy particular al estar inmerso en la estructura administrativa, pues esto le da la oportunidad de tener la capacidad de detectar desviaciones de manera inmediata y de implementar medidas correctivas en tiempo real, siendo esta característica la que lo convierte en un instrumento esencial para garantizar, o por lo menos procurar, la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Así pues, los OIC, como una expresión institucionalizada y específica del control interno entendido como “un proceso continuado que debe estar presente antes de la ocurrencia de un evento, durante y después” (Morgan et. al., 2018, 11 p.), se suman a la discusión dentro de las propias administraciones públicas con una variedad de funciones dadas por el propio concepto de control, dentro de las cuales destacan la sancionadora y la preventiva, siendo esta última la que materializa su expresión en la revisión y vigilancia constante de los actos del gobierno de que se trate y su existencia va a responder a la necesidad de las administraciones para mejorar el desempeño de su ejercicio administrativo y de gobierno, pues al realizar sus actividades reguladas por ordenamientos jurídicos bien definidos, estos órganos de gobierno tendrán la posibilidad de legitimarse como instituciones encargadas de la verificación de la legalidad de los actos de las administraciones públicas, así como de asegurar que estos se ajusten a los

principios de transparencia y rendición de cuentas; y aquí es justamente donde la función preventiva de los OIC se traduce en esa capacidad de anticipación de riesgos, corrección de desviaciones y garantía de que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente y eficaz en beneficio de la comunidad, al menos potencialmente.

Derivado de lo anterior, la discusión respecto de la importancia de los OIC hoy nos ofrece la posibilidad de indagar en un contexto que privilegia la esencia sancionadora de dichos órganos y la posibilidad de una relación recursiva entre esa función sancionadora y una función preventiva que, desde este primer punto, al menos semánticamente, es posible.

Luego, si el tema se alimenta también de las vicisitudes de las administraciones públicas en el ámbito local, donde estas instituciones tienen un contacto directo con la realidad cotidiana de las comunidades y sus necesidades específicas, dicha proximidad puede convertirse en una manera de ejercer un control más efectivo y adaptado capaz de reconocer las particularidades de cada estado o municipio, además de que su función preventiva, hoy poco explorada, cuenta con un potencial que le permite el fortalecimiento de la confianza ciudadana y erigirse como una contundente respuesta a las demandas de la sociedad hablando respecto de la existencia de límites en el ejercicio del poder público.

1.2 Concepto de control interno y control interno en la administración pública.

Cuando abordamos el control interno como una categoría teórica y práctica, dentro de la administración pública, dicho concepto constituye actualmente uno de los pilares más relevantes para garantizar la legalidad, la eficiencia, la eficacia y la transparencia en el ejercicio de las funciones de toda administración pública, pues su estudio no debe limitarse a una definición técnica o con alcances sólo teóricos, dado que demanda un análisis a profundidad respecto de las dimensiones y alcances que puede llegar a presentar si tomamos en cuenta la dualidad de su

función tanto sancionadora como preventiva, además de su papel en la consolidación de lo que hoy se pretende que sea el Estado de derecho y sus fronteras de acción.

Tomando en cuenta lo anterior, al acercarnos a precisar la función esencial de los OIC, nos orillamos necesariamente al deber de especificar el concepto de control interno, teniéndose que para David Arellano Gault el control interno es definido de manera general como un proceso que es llevado a cabo por el mecanismo de gobernanza colectiva de una organización, su directiva, su personal y el área de control interno, con el fin de proveer a la organización de un aseguramiento razonable que logrará sus objetivos con base en el análisis y control de sus operaciones (incluyendo reportes sobre operaciones), finanzas (comprendiendo reportes financieros) y normas o leyes. El control interno tiene como misión sustantiva el proponer mecanismos que permitan reducir lagunas y fallas en las áreas de operaciones y finanzas, así como el cumplimiento de normas y leyes establecidas (Arellano, 2015).

Esta aproximación es particularmente significativa para los OIC porque subraya de manera enfática la naturaleza colectiva del control interno, dejando en claro que no se trata sólo de una función aislada atribuida a un órgano específico, pues también abre la posibilidad a entender el control interno como un proceso que involucra a toda la organización en la búsqueda de altos grados de confiabilidad, certeza y legitimidad, convirtiéndose en un mecanismo de gobernanza que articule la acción de los distintos actores institucionales para la consecución del objetivo común de la administración que, sea cual sea de manera particular derivado de las necesidades de las comunidades que se traten sobre todo a nivel local, en general deberá empatar con el bien común y lo que disponga la Constitución.

Siguiendo lo anterior, tomando en cuenta la misión sustantiva del control interno asignada por el autor Arellano Gault, se abre la posibilidad a un entendimiento de la dimensión preventiva del control interno donde éste no se limite

a la detección de errores una vez cometidos, sino que busque la anticipación a ellos mediante la implementación de mecanismos y herramientas que sean capaces de reducir las posibilidades de un mal uso o desviación de recursos públicos, lo cual, tratándose del ámbito de la administración pública, representa una función esencial dado que dicha prevención permite que las administraciones públicas tengan en su propia estructura los mecanismos necesarios para que los recursos públicos que se utilicen se empleen de manera eficiente, buscando el reconocimiento de las necesidades propias de cada administración, pero sin descuidar principios universales que toda institución pública debe enarbolar en el ejercicio de sus funciones, y no sólo por el impacto de su actividad en tanto que son instituciones de carácter público, sino también en una escala simbólica donde ese carácter público se los da el ejercicio del poder, es decir, refleja la importancia de la legitimación del poder desde su propia autolimitación.

Por otro lado, Carlos Fernando Matute González establece que conforme al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno del año 2016, el control interno es un “proceso que tiene como fin proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos de la institución llevado a cabo en tres niveles: estratégico, directivo y operativo” (Matute, 2018, 128 p.), y ya en su propia aportación el autor deja ver que el control interno es una herramienta a disposición de una institución para identificar riesgos en cualquiera de las etapas del proceso administrativo y, con ello, volver a dicha administración capaz de visualizar obstáculos para la consecución de los objetivos y las condiciones del ambiente en que se desarrolla la acción organizacional, al mismo tiempo que los alinea a los valores en los cuales ésta se cimienta y desde los cuales pretende operar, lo que representa un impacto de suma relevancia hablando de administraciones públicas dado que la eticidad de las propias instituciones no está dada sólo por la suma de las brújulas morales de los servidores que las integran, sino que como institución busca establecer principios y valores que van a guiar su actuar y desde los cuales va a procurar que los servidores públicos que allí trabajan los hagan propios, al menos en el desarrollo de sus funciones dentro de la propia

institución, lo que hoy presenta un avance significativo en la materia al consolidar dichos principios y valores en los códigos de ética, a los que además se les ha dado un peso organizacional y laboral como parte del constante perfeccionamiento y capacitación que demanda el servicio público.

Adicionalmente a ello, la definición de Matute González introduce un elemento fundamental al control interno y es la multiescalaridad del mismo, lo que significa que tiene un impacto relevante en las administraciones públicas, ya que de este modo el control interno opera para asegurar que la acción institucional se alinee con los objetivos estratégicos planteados a corto, mediano y largo plazo, así como con las decisiones directivas y las operaciones cotidianas, cuyo impacto convierte al control interno en un proceso integral que articula la acción institucional en todas sus dimensiones, procurando garantizar la coherencia entre la estrategia, la dirección y la operación, es decir, que no sólo limita a los servidores públicos en el ejercicio del poder público, sino que además dota de una guía y sentido a las administraciones públicas comprometiéndose como instituciones, y a los servidores públicos que las integran a alcanzar objetivos mucho más nobles y legítimos que la simple y llana gestión de recursos y mucho más profundos que sólo limitar el ejercicio de dicho poder público.

También desde la perspectiva de Matute González nos encontramos en la posibilidad de visualizar la importancia de la identificación de riesgos en cualquiera de las etapas del proceso administrativo, capacidad que resulta esencial para las administraciones públicas, pues de esta manera el control interno no sólo previene las posibles desviaciones, errores o malintencionados usos de los recursos públicos, ya que también permite diseñar estrategias para superar dichos obstáculos (Matute, 2018), convirtiéndose el control interno en un instrumento de planeación estratégica que fortalece la capacidad de la administración pública para adaptarse a un entorno que es cada vez más cambiante y complejo, de tal forma que permite a las administraciones públicas, al menos en potencia, visualizar su andar, lo cual ya es algo de reconocerse en estos días, pero al mismo tiempo

compromete tanto a la institución como a los servidores públicos para introducir mecanismos y actividades novedosas que permitan explotar una potencial adaptabilidad del sistema de la administración pública y con ello posibilitar un perfeccionamiento de la operatividad de la administración, al tiempo que incrementa las exigencias que se le demandan a todo servidor público para el ejercicio de sus funciones, máxime si se trata de aquellos que laboran dentro de los órganos dedicados al establecimiento y operatividad del control interno, es decir, que se posibilita la especialización del servicio público ya no como una exigencia excepcional y externa para responder a estándares nacionales o internacionales, sino como parte de la dinámica cotidiana de las actividades de la administración pública.

Esta conceptualización del control interno como un proceso colectivo, multiescala y de carácter preventivo permite comprender la relevancia que éste tiene en la administración pública contemporánea pues “tienden fundamentalmente a evitar que se presenten actitudes incorrectas tanto para la validez o eficacia de los actos administrativos como por lo que ve a la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos” (Lanz, 1984, 36 p.), y si tomamos en cuenta que los contextos actuales muy caracterizados por una creciente complejidad de las dinámicas sociales, que a su vez detona una creciente complejidad en las funciones de la administración pública, demanda la necesidad de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, el control interno se convierte en un mecanismo indispensable para la identificación de riesgos y la articulación de los distintos niveles que componen una administración pública, de tal forma que ello impacta y fortalece la estructura del Estado de derecho, contribuyendo a la consolidación de las instituciones sin comprometer sus objetivos propios.

Así el control interno en la administración pública presenta un abanico de posibilidades donde se articula la acción institucional en torno a la consecución de sus objetivos, involucrando para su implementación a todos los niveles de los servidores públicos, lo cual busca fortalecer la cultura institucional de legalidad y

transparencia, haciendo que los OIC incrementen su relevancia como un primer nivel de vigilancia dentro de la estructura institucional del Estado, pero también como una última instancia sancionadora cuando todos los controles preventivos y proyectados a futuro han fallado, vinculando además su actividad con la noción de responsabilidad administrativa, al establecer mecanismos de verificación y vigilancia, lo cual obliga a los servidores públicos no sólo a actuar conforme a derecho, sino además a rendir cuentas de sus actos como una actividad cotidiana y no necesariamente ligada a un proceso de sanción, pues se trata más bien de perfeccionamiento institucional.

1.3 Establecimiento de los órganos internos de control como áreas de prevención.

Dentro de las aproximaciones conceptuales que se han hecho respecto de los OIC, el propio control interno y sus implicaciones, tanto sancionadoras como preventivas, desde este trabajo se busca rescatar particularmente el área preventiva, pues incluso las implicaciones meramente conceptuales de la prevención representan uno de los pilares fundamentales en la lucha contra la corrupción y en la consolidación de un Estado que aspire a la transparencia y rendición de cuentas de las administraciones públicas, dado que como lo señalan Jorge Fernández Ruiz y María Guadalupe Fernández Ruiz “la realidad pone en evidencia que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la corrupción de sus agentes. El propósito de prevenirla y evitarla demanda el ejercicio de la función pública de fiscalización y control, mediante el desempeño de una actividad técnica y esencial dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está en manejo de fondos, valores, recursos, bienes, y derechos del propio Estado” (Fernández y Fernández, 2022, 199 p.).

Lo anterior implica que la corrupción es un peligro permanente en todo Estado y ello erosiona la confianza ciudadana, debilita a las instituciones y desvía,

muchas veces irremediadamente, los recursos públicos que originalmente debieran estar destinados al bienestar colectivo, y esto evidencia que la función de fiscalización del control interno no puede limitarse a un ejercicio meramente formal o sancionador, sino que debe consolidarse el control interno como una actividad técnica y esencial presente en todas las actividades que realizan las administraciones públicas, ya que la prevención, más que la sanción, cuenta con elementos susceptibles de garantizar un mayor grado de eficacia para alcanzar la integridad en el ejercicio del servicio público de forma sostenible a largo plazo.

Asimismo, señalan que la fiscalización o control de la administración pública se lleva a cabo tanto desde el exterior, como de su interior, en el primer caso, a través de órganos jurisdiccionales, del poder legislativo, de órganos de fiscalización superior, así como del propio ombudsman; mientras que, desde adentro, se realiza a través de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los OIC de cada una de sus dependencias y entidades, refiriéndose al ámbito federal, cuestión que se replica en forma parecida en la Ciudad de México, en los estados de la federación y, consecuentemente en los municipios.

En el ámbito municipal, los OIC adquieren una relevancia particular, pues son los encargados de supervisar la gestión más cercana a la ciudadanía y los que directamente cuentan con los mecanismos de mayor impacto en la vida diaria de las personas, así como en las condiciones materiales en que se desarrolla. Al respecto en el año 2018, José Luis Acevedo García, plantea la definición del término formado por el binomio “control interno”, partiendo de la palabra “control”, señalando que se relaciona con alguna actividad de examinar algo, y que el término de “interno” se identifica como una referencia hacia el interior de algo o alguien; es decir, que se encuentra dentro (Acevedo, 2018).

Asimismo, el referido autor fue artífice de la definición de control interno que se establece en el “Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el manual

administrativo de aplicación general en materia de control interno” del 3 de noviembre de 2016, que a la letra lo dispone como: “El proceso efectuado por el Titular de la Administración, en su caso el Órgano de Gobierno, y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir actos contrarios a la integridad” (Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno, 2016, artículo segundo).

Dado así, el propio José Luis Acevedo García, define al control interno como “el conjunto de acciones para garantizar la obtención de un resultado deseado, para prevenir la materialización de un resultado no esperado, o para corregir los efectos causados por este último, dentro de una institución u órgano de los tres niveles de gobierno que existen en el país.” (Acevedo, 2018, 4 p.) , y señala que, de manera genérica, se identifica a las contralorías internas de los municipios del país, como los encargados del control interno en el ámbito municipal; y asienta que, pese a reconocerse el papel que juegan los gobiernos municipales en relación al control interno, diversos datos con cifras alarmantes llamaron la atención en torno al tema (Acevedo, 2018), concretamente, los deducidos de la Reunión de Análisis de los Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2014, en la que el titular de la Auditoría Superior de la Federación, señaló un problemática existente en materia de control interno, que pudo constatar al incorporar la evaluación como parte de las auditorías sobre gasto federalizado; y es que en relación a los municipios, la situación registrada evidenció que de 390 auditorías realizadas en las que se evaluó el control interno, en el 20.8% la manera de actuar de los órganos encargados fue regular y en el 79.2% deficiente (Acevedo, 2018), lo cual representa una situación que subraya el hecho de que el control interno no es un mecanismo aislado, sino un sistema integral que debe permear en todas las áreas de la administración pública y que, particularmente en el ámbito municipal, existe

evidencia que demuestra que aún existe un largo camino por recorrer para que las contralorías o los OIC en el orden municipal cumplan cabalmente su función.

La corrupción como un fenómeno transnacional ha motivado la creación de instrumentos internacionales que han derivado en decisiones de enfocar esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, y, dados los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio, en el año de 1997, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, Establecieron en la Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58), específicamente en el artículo II denominado “Propósitos” que los fines de dicha convención fueron “1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio” (Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58), 1996, Artículo 2).

Lo anterior derivó en que los Estados parte convinieron en considerar la aplicabilidad de las medidas de prevención dentro de sus propios sistemas institucionales destinados a crear, mantener y fortalecer a los OIC con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, lo cual incluso derivó en que en el artículo número III de dicho documento se establecieran una serie de medidas preventivas, dejando en claro con ello la relevancia que tiene la prevención para el desarrollo de los objetivos de los OIC, sin embargo, la implementación de estos compromisos ha sido desigual especialmente tratándose de los diferentes ámbitos de gobierno, donde en los ámbitos locales la falta de recursos, capacitación y voluntad política ha limitado la eficacia de los OIC.

En el año 2004, el Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C., refirió que el combate a la corrupción en la administración pública federal en México requiere la implementación de nuevos e innovadores métodos de fiscalización y revisión que garanticen el uso eficiente, eficaz y honrado de los recursos públicos, en un marco de austeridad y escasez de recursos para el funcionamiento del aparato público, siendo de suma importancia la práctica de acciones que no requieran ningún tipo de inversión, como el llamado Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control (2004), privilegiando las medidas preventivas en lugar de las acciones correctivas, donde el reto es transformar los OIC, de unidades administrativas sancionadoras, en unidades promotoras del cambio, la innovación y el desarrollo administrativo. En tal virtud, prevenir, detectar, controlar y disminuir las acciones de corrupción, requiere de una más intensa campaña de difusión y capacitación entre los OIC y las dependencias y las entidades de la administración pública.

Así, la prevención implica el diseño de sistemas administrativos transparentes, capacitación para los servidores públicos, difusión de una cultura de la integridad y el establecimiento de mecanismos de evaluación continua, en el sentido de que los OIC deben convertirse en aliados estratégicos de la administración pública, promoviendo como su guía la eficacia y la honradez en el manejo de los recursos.

Esta novedosa manera de entender a los OIC requiere la superación de varios desafíos, comenzando por la resistencia cultural dentro de las instituciones, donde el control suele percibirse más como una amenaza que como un apoyo; pasando también por la falta de recursos humanos y materiales, situación que se acentúa especialmente en el ámbito municipal; y en tercer lugar la necesidad de capacitación constante dado que el control interno demanda el manejo de conocimientos técnicos y especializados en auditoría, derecho, administración y finanzas, todo lo anterior aunado al hecho de que la voluntad política es indispensable, pues sin el respaldo de las autoridades en los altos rangos de toma

de decisiones, los OIC carecen de la fuerza necesaria para cumplir cabalmente con su función, generando que si se desea superar estos obstáculos se requiere la existencia de un compromiso integral del Estado y de la sociedad para fortalecer la institucionalidad y garantizar la transparencia.

De este modo, el papel de los OIC en ejercicio de su función preventiva no puede entenderse de manera aislada, sino necesariamente dentro de un marco de un sistema de rendición de cuentas mucho más amplio, que involucra a distintos actores como la sociedad civil, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, quienes dada su naturaleza desempeñan un rol fundamental en la vigilancia del ejercicio público de recursos tomando como uno de sus principales ejes la transparencia, desde la cual se permita que la información sobre el manejo de los recursos sea accesible y comprensible, para promover con ello la participación ciudadana en el ejercicio de dicho control. Sin embargo, la actividad de los OIC no sólo se limita al ejercicio aislado del propio control interno, sino que requiere trabajo de manera coordinada con otros mecanismos de fiscalización externa con el objetivo de generar sinergias que fortalezcan la lucha a la corrupción desde la prevención como un esfuerzo colectivo que trascienda las fronteras institucionales.

1.4 Órganos internos de control en México y los inicios de su acción preventiva.

Como ya se ha referido anteriormente, la dinámica y evolución de los OIC y del propio control interno en el Estado mexicano es una cuestión históricamente reciente, marcada fuertemente por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1982, como una nueva dependencia del Poder Ejecutivo Federal a través de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se erigió dicha secretaría con atribuciones relativas al control y a la evaluación de las acciones del gobierno (Lanz, 1984), marcando con ello un punto de inflexión en la historia administrativa de México.

En esa época el contexto exigía, y todavía exige, un replanteamiento profundo de los mecanismos de supervisión y control del aparato estatal dado que el país atravesaba una crisis financiera severa con una deuda externa creciente e inflación, sumado todo ello a una notable falta de confianza ciudadana en las instituciones, y fue precisamente en este escenario donde la instauración de un órgano especializado de la vigilancia de la legalidad y eficiencia de la administración pública no fue un mero ajuste burocrático, sino una respuesta estratégica a una demanda de fortalecimiento de la credibilidad del Estado, dando con estas acciones origen a un modelo de control que buscaba la atención de irregularidades para evitar escándalos de corrupción y pérdidas patrimoniales irreparables. Queda entonces a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas de control y que, sobre bases uniformes, se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud, y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

Esta reforma comenzaría un camino de institucionalización del control interno en donde los OIC se convertirían en piezas clave para garantizar que las medidas de ajuste no se vieran socavadas por prácticas indebidas dentro de las propias administraciones, de tal modo que la prevención de la corrupción y la vigilancia del gasto público comenzaban a adquirir un carácter estratégico, pues de ellas dependía la credibilidad del Estado frente a organismos internacionales y frente a la propia ciudadanía, sin embargo, la acción preventiva de los OIC se vio rápidamente desplazada en cuanto a reflectores y a la cantidad de recursos que a ellos se destinaba por un enfoque sancionador dado que la intención de la estrategia política de todos estos cambios, y el partido hegemónico que había detrás de ellos, estaba directamente relacionada con el hecho de poder ofrecer resultados mediáticos a partir de investigaciones clave que sirvieran de asuntos tales que a través de su sanción ejemplar resultarían en una sensación de buenas prácticas, al mismo tiempo en disuasión para la comisión de posteriores hechos de corrupción.

De esta forma, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación también reflejaba la adecuación del Estado mexicano a una tendencia internacional pues aquella Secretaría buscaba que “sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal” (Lanz, 1984, 30 p.) y que además conduzca hacia la modernización de los sistemas de control gubernamental, pues en diversos países de América Latina, como Uruguay, se reconocía también la necesidad de contar con ciertas instituciones cuya solidez garantizará la transparencia y la rendición de cuentas; en el caso mexicano al establecer un órgano centralizado de control, el país se alineaba con esta corriente que buscaba proyectar una imagen de cierto compromiso con los principios referidos, situación que además se vio reflejada a nivel administrativo nuevamente en 1994 cuando la citada secretaría cambió su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como parte de la puesta en marcha del llamado Programa de Modernización de la Administración Pública que buscaba la reconfiguración de las administraciones a una manera accesible moderna y eficiente de operar de la mano de cambios políticos y comerciales a nivel internacional que motivaban e impulsaban esta tendencia en la cual seguía manteniéndose la marcada decisión hacia elegir el camino de la sanción inmediata, más que la prevención a largo plazo, pues los resultados de esa última no son fáciles de reflejar en un solo sexenio.

Este diseño de OIC como parte de la estrategia de modernización de la administración pública representó un paso crucial en la institucionalización de la vigilancia de las administraciones públicas, pues estos órganos insertos en cada dependencia y entidad tenían la misión de supervisar desde dentro el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que les fueren aplicables, y precisamente su carácter interno les otorgaba una ventaja significativa dado la posibilidad de actuar inmediatamente, incorporando para ello ciertas prácticas y principios orientados desde la legalidad y la oportunidad. En ese contexto la legalidad implicaba que todas las acciones de las administraciones públicas debían

realizarse en estricto apego a las normas jurídicas establecidas reduciendo al mínimo el margen para la arbitrariedad de los servidores públicos; la exactitud reflejaba la necesidad de que los registros, informes y procesos dejaran ver fielmente la realidad para evitar manipulaciones, errores o distorsiones; y la oportunidad destacaba la importancia de actuar en momentos precisos con el objetivo de evitar irregularidades.

No obstante lo anterior, la incorporación de estos y otros principios debían ser leídos a partir del establecimiento material de OIC diseñados para castigar, como una especie de ritual que pretendiese satisfacer las inquietudes ciudadanas con las cabezas y la sangre de servidores públicos que, por una especie de deformada propiedad transitiva, representaran o simbolizaran la totalidad de la corrupción en el sistema, es decir, que con el sacrificio de algunos, la demanda de transparencia y confiabilidad en las instituciones gubernamentales se viera satisfecha.

Como parte de ese camino en 2003 la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se renombró como Secretaría de la Función Pública, desde la cual particularmente se trató de instaurar un modelo de Servicio Profesional de Carrera cuyas pretensiones estaban relacionadas con la satisfacción de transparencia y participación ciudadana en los puestos públicos, a través de la evaluación de personas que quisieran acceder a cargos públicos, con miras a tratar de profesionalizar el servicio público y de ampliar el alcance de las aspiraciones profesionales de los propios servidores públicos y de la ciudadanía en general.

Durante el tiempo que la Secretaría de la Función Pública estuvo vigente atravesó diversos momentos, entre los cuales destaca su periodo de inconsistencia e inestabilidad, que curiosamente reflejó también uno de los más grandes problemas que los OIC enfrentaron desde los inicios de los años 2000, pasando por su desaparición como tal, y hasta la fecha con otro nombre, pues durante casi 20 años la Secretaría de la Función Pública operó en un entorno plagado de casos

mediáticos de corrupción a gran escala, donde esta representó un ejemplo *sine qua non* del ritualismo que se le sumaba a la preponderancia sancionadora de los órganos internos de control.

Esto sucede porque cuando un OIC, independientemente de su denominación, se orienta hacia la producción de expedientes diseñados para sancionar servidores públicos a granel, más no a evitar los propios hechos de corrupción, ese sistema termina por saturarse y, consecuentemente, el tiempo y recursos que se le pueden dedicar a dichas investigaciones, ávidas de villanos para satisfacer las demandas sociales, termina por no ser suficiente, terminan como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad, encaminados a la impunidad, resultando más como un acto de simulación que una restricción real al poder (Schedler, 2015), acumulando expedientes sin concluir y generando a su vez la necesidad de despacharlos lo más rápido posible, lo cual redundará en la calidad, profundidad, objetividad, transparencia y legalidad de esos expedientes, dado que las actividades requeridas para una investigación con esas características no desaparecen, pero comienzan a realizarse de manera tal que no cuentan con un fondo provechoso, es decir, se realizan simple y sencillamente porque la ley lo manda y se materializan como investigaciones, etapas y decisiones vacías ejecutadas sólo para cumplir los requisitos de una norma respecto de la que, derivado del desgaste del propio sistema de control interno, hoy se busca sólo satisfacer independientemente de si ello tiene un impacto real o no en el combate a la corrupción.

Así, frente a una realidad constantemente marcada por situaciones con estas características, la acción preventiva de los OIC se vincula con una idea de eficiencia gubernamental, donde no se trata únicamente de evitar actos de corrupción, sino que a partir de la reducción del riesgo de desviaciones y pérdidas se asegure que cada recurso invertido en programas y proyectos rinda los frutos esperados, tratando de construir un círculo virtuoso en el que la legalidad y la eficiencia se refuerzan mutuamente.

Es importante aclarar que se menciona aquí la evolución de OIC a nivel federal, no como un llano recuento histórico, sino como un reflejo de los efectos fractales que la consolidación de los OIC ha enfrentado a lo largo de estos años en el Estado mexicano, a los cuales además de los ya referidos se le suma la resistencia cultural dentro de las propias dependencias y entidades, donde la existencia de un OIC puede ser percibida como una intromisión o una amenaza a la autonomía administrativa y a la estabilidad laboral, lo cual a su vez genera otra carga a superar, porque estas resistencias requieren la implementación de procesos de sensibilización y capacitación orientados a procurar que los servidores públicos puedan vislumbrar la prevención y el control interno en general no como un obstáculo, sino como herramientas de mejora, dado que la eficiencia de los OIC depende en gran medida de sus resultados, la profesionalización de sus integrantes y la disponibilidad de los insumos técnicos adecuados.

Luego, en 2015 la creación del SNA marcó para México, y para la manera de entender los OIC, un punto de inflexión nuevamente de una relevancia tal que sus pretensiones estaban relacionadas con un cambio en el entendimiento de lo que el control interno significa, pues más allá de superar el ritualismo y los obstáculos culturales referidos, incorpora una visión preventiva de dichos órganos a partir de una acción cooperativa que no sólo se alimenta de los tres ámbitos de gobierno, sino que se alimenta de instituciones incluso no dedicadas exclusivamente al control interno, es decir, que requiere y demanda del sistema de la administración pública una comunicación interinstitucional tal que permita que los avances en el combate a la corrupción puedan permear dicho abanico de instituciones.

El SNA incorpora, al menos en el discurso, buenas prácticas que permitan que el control interno se convierta en un proceso dinámico en constante evolución y con la capacidad de adaptabilidad suficiente para entender los cambios en el entorno político, económico y social, con la finalidad de que no sea sólo una, sino diversas instituciones, que se erijan como garantes de la integridad del sistema,

asegurando que la administración pública va a operar de acuerdo a los más altos estándares de transparencia y responsabilidad.

Con lo anteriormente dicho no se pretende vislumbrar al SNA y mucho menos a la recientemente renombrada Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno como una especie de panacea administrativa que viene a incorporar de tajo nuevos principios y maneras de llevar a cabo el control interno de las administraciones públicas, pero sí se pretende visibilizar que el impacto de la creación de los OIC ha trascendido el ámbito administrativo, ya que su existencia en las tres esferas de gobierno tiene la oportunidad de contribuir para fortalecer la cultura de la legalidad del país a partir de un mensaje claro en el que el Estado no tolera prácticas indebidas, para lo cual la prevención es una herramienta sumamente valiosa, ya que al convertirse en una política institucional es capaz de construir un entorno en el que la corrupción cada vez sea más difícil de ocultar y de acaecer; y aunque los desafíos persisten, y se acentúan cuando hablamos de OIC municipales, la corrupción no ha desaparecido ni va a desaparecer de la mano de OIC, pero la presencia de estos con un enfoque preventivo tiene potencial para representar un avance significativo en la construcción de un Estado más transparente y responsable donde se toma en cuenta este pilar de la gobernanza democrática en beneficio de la sociedad.

Capítulo 2

Órganos internos de control y la anticorrupción en México.

2.1 Concepto y tipos de corrupción.

La corrupción, como fenómeno social, representa una importancia mayúscula y cuenta con características complejas propias de sistemas sociales de escala e impacto global comparable con cuestiones como el Estado, el capitalismo o la religión, y por esta razón, encontrar una definición uniforme y que reconozca la complejidad del fenómeno no es una tarea sencilla, ni política ni académicamente, lo que a su vez redundará en una difícil comprensión y atención de la problemática.

Siendo de esta manera, el objetivo de este subcapítulo no radica en ofrecer una respuesta definitiva desde la que se indaguen todas las posibles aristas del fenómeno de la corrupción para un entendimiento totalizante, sino ofrecer las bases conceptuales y sociales desde las cuales la corrupción como fenómeno y como concepto es abordado y entendido a lo largo de este trabajo, particularmente hablando de su yuxtaposición con los órganos internos de control y la administración pública.

Es así que, no obstante la complejidad y la falta de consenso en torno a la definición de corrupción existen elementos cruciales que representan una transversalidad en lo que implica la materialización de la corrupción en los distintos ámbitos, y esto es el papel clave que el poder representa cuando se pervierte y los recursos destinados a un objetivo específico, se distraen de éste subrayando la necesidad de controles y mecanismos cuya efectividad tienda a la salvaguarda de los objetivos que originalmente existían para el ejercicio de ese poder, ya sea económico, político, social, el propio poder del Estado, entre otros.

De manera muy general, aunque tal vez lo suficiente, y siguiendo a Transparency Internacional (2019), se puede entender inicialmente que la

corrupción es "el abuso de poder encomendado para beneficio propio", entendiendo como "propio" aquel beneficio que se establece a partir de criterios arbitrarios de interés, es decir, que en ese ejercicio del poder no siempre se beneficia a uno mismo, sino a otros, sin embargo, lo que guía dicho beneficio no es un objetivo legítimo establecido en las bases que inicialmente dieron poder a la figura o actor que lleva a cabo el acto de corrupción, sino únicamente guiado por sus determinaciones arbitrarias.

Aunado a ello, este punto de partida deja muy en claro que la esencia y operación de la corrupción no radica únicamente en instituciones de la administración pública, como usualmente se visibiliza, debido al daño y proyección públicas que tiene dicha manifestación, sin embargo, este fenómeno se encuentra presente también en los sectores privados e incluso en distintos niveles de manera fractal, de acuerdo con los mismos principios de funcionamiento, de manera tal que no es una cuestión aislada o aislable sólo a ciertos espacios o ámbitos, sino que se encuentra presente en todos los ámbitos o niveles donde los objetivos del poder se puedan distraer de su objetivo original y legítimamente planteado.

Así, en el sector público los objetivos del funcionamiento de las instituciones de esta naturaleza están relacionados con cuestiones de interés público, es decir el bien común; mientras que en el sector privado las personas que forman parte de esas organizaciones persiguen fines e intereses relacionados con el capital y el beneficio para sus empresas y todo lo que ello implica; de tal manera que los objetivos planteados en un sector u otro constriñen una responsabilidad respecto del ejercicio del poder y la manera en que se emplean los recursos a disposición de dichas estructuras para la consecución de sus fines, y de ahí la importancia de la legitimidad, ya que los objetivos que son susceptibles de ser corrompidos son aquellos que presentan razones y un proceder legítimos, imposibilitando con ello una redundancia conceptual de corrupción dentro de la corrupción, misma que resultaría lógicamente insostenible.

Dicha insostenibilidad lógica, radica en la propia naturaleza del poder, la cual no tiene una raíz heterogénea, sino que abreva de sí mismo, es decir, la única motivación, sustento y orientación del poder es siempre y solamente el poder mismo, no la razón, sino la mera acción de someter la voluntad ajena a la propia, sin un fin o sin una meta específica externa a él mismo, generando con ello un inherente conflicto que se asienta en lo más profundo de las estructuras sociales, dado que “Un mundo en el que se hubiese eliminado por completo la posibilidad de una lucha de esa naturaleza, un planeta definitivamente pacificado, sería pues un mundo ajeno a la distinción de amigo y enemigo, y en consecuencia carente de política” (Schmitt, 1932, p. 65).

Esta es la razón por la que, en el mundo occidental, los grandes pensadores de las bases del Estado democrático moderno, como Rousseau, Montesquieu, Voltaire o Locke partieron siempre de la figura de un Estado que concentrara la fuerza institucionalizada del pueblo para la satisfacción de sus intereses y necesidades colectivas, para evitar su perversión y con ello la implosión del Estado, en un intento no menos histriónico que aquel que procura domar al Leviatán de Hobbes, resultando en el Behemoth de Neuman.

De este modo, los objetivos legítimos, públicos o privados del poder, derivan de esta constante lucha por limitarlo, por moldearlo y emplearlo para fines que representen cierto grado de deseabilidad, siempre superior al que representa el ejercicio arbitrario del poder, y como consecuencia de ello, cuando estos objetivos son eludidos o distraídos, precisamente por la tendencia intrínseca del poder, alimentada por el interés arbitrario de una persona o grupo de personas, podemos decir que estamos en presencia de la corrupción.

Sin embargo, cuando estructuras sociales construidas a partir de poder carecen originalmente de esos límites o controles que lo pretenden legitimar, como es el caso de grupos del crimen organizado, terrorismo o narcotráfico, es imposible que exista la figura de la corrupción hacia adentro de los mismos, dado que la

finalidad que persiguen es precisamente el poder mismo, el poder por el poder, formando esencialmente expresiones de corrupción de un sistema de mayor tamaño que, de hecho, en esencia debería evitar que esos fenómenos de corrupción sucedieran dentro de un sistema Estatal.

Bajo esta óptica, no es azaroso el hecho de que la propia Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no nos ofrezca una definición propiamente dicha de la corrupción, sino que opte por tipificar una serie de conductas como delitos, tales como soborno, malversación o peculado, abuso de funciones, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y blanqueo de dinero, conformando de esta manera una base penal de sanción dentro de los Estados que conforman esta Convención y un estándar menos que mínimo para el combate del fenómeno, derivado ello que la multiplicidad de elementos que lo conforman y desde los que se debe solucionar, más allá de un simple enfoque sancionador.

Así, es de fundamental relevancia el construir herramientas conceptuales y sociales capaces de entender que las causas de la corrupción dentro de las estructuras sociales desde las que ésta opera en distintos entornos y niveles son variadas y suelen involucrar una serie de factores igualmente diversos como económicos, administrativos, culturales, políticos o sociales propiamente dichos.

Dentro del entorno del Estado Nación Capitalista de Derecho del siglo XXI que impera dentro del mundo occidental, se afirma que “quienes pertenecen a la administración pública disponen de un amplio abanico de posibilidades para llevar a cabo acciones corruptas” (Malem, 2002, 49 p.), en ese sentido, uno de los principales elementos que posibilita la corrupción e incluso a veces la incentiva, y que debe ser tomado en cuenta con suficiente primacía, es la debilidad institucional.

Lo anterior es así dado que como ya se mencionó anteriormente, la figura del Estado moderno representa la institución por antonomasia en el contexto global actual, lo que significa que si esa institución como tal o las demás que la componen

no presentan los niveles suficientes de independencia, control interno y externo, acompañados de una profesionalización constante de sus integrantes, no será capaz, ni en teoría, de cumplir con sus objetivos, y siendo así, su operatividad tenderá hacia cuestiones que se alejan de ellos y se acercan a las del ejercicio descontrolado y sin rumbo del poder, desde el propio nivel institucional hasta el de los servidores públicos en lo individual, lo cual, sumado a la ausencia o no aplicación de una fiscalización real que además cuenta con parámetros jurídicos ineficientemente diseñados, acarrea como consecuencia el refuerzo en la percepción social e institucional de que la corrupción es posible, tolerada e incluso, en algunos casos, esperada en el ejercicio del poder y que su comisión suele quedar impune.

Otro factor directamente involucrado con la fertilidad y permanencia del fenómeno de corrupción en las estructuras del Estado, es la existencia del clientelismo, desde el cual los sistemas políticos empantanar el acceso a los recursos públicos, ya sea para obtenerlos o cortarlos definitivamente, a partir de la prevalencia de intereses personales o de partido, que por su sola imposición corrompen los objetivos y la lógica que debiera seguir la administración pública, derivado ello del hecho de que el mérito y la capacidad técnica, que constituyen los parámetros de conducta y desempeño propios de un servidor público comprometido y eficiente, pasen a segundo término en pos de la imposición de las lealtades políticas o los favores, perpetuando de este modo, como una especie de ciclo autopoiético, el sometimiento de las instituciones a los intereses personales y la reproducción de conductas socialmente dañinas como la propia desigualdad.

Desde la perspectiva cultural, frente a instituciones con las características antes señaladas, la normalización del fenómeno de la corrupción pasa por un entorno de tolerancia social a dicho fenómeno, favoreciendo la percepción y concepción de que la corrupción ofrece mecanismos o maneras de actuación fundamentales para sobrevivir en un sistema burocrático ineficiente, injusto y desigual, tal como lo refleja la frase popular mexicana de “el que no tranza, no

avanza”, misma que surgió producto de un sistema que con estas características ha imperado en la política mexicana desde inicios del siglo XX cuando comenzó el proceso de lo que bien podrá llamarse regularidad presidencial.

Las consecuencias de esto están relacionadas con el hecho de que los propios actos de corrupción no son sólo tolerados, sino incluso bien recibidos por todos los agentes que de ellos participan y, muy desafortunadamente, en muchas ocasiones son incluso requeridos por el propio sistema para funcionar, lo cual en su conjunto impide el desarrollo de una conciencia social crítica respecto de la corrupción, sobre todo si esto trae beneficios para los individuos o, en algunos casos, los bienes y servicios básicos de supervivencia dependen de ello, siendo que en ese entendido, la transparencia y rendición de cuentas serían percibidos como obstáculos para la propia subsistencia.

Ahora bien, si existe una figura o concepción globalmente diseminada y que además represente el poder como muy pocas otras construcciones sociales lo hacen al día de hoy, ésta es sin duda alguna el capital. Desde el punto de vista económico la corrupción implica que “las instituciones diseñadas para gobernar la interrelación entre los ciudadanos y el Estado se utilizan, en vez de ello, para el enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios a los corruptos” (Rose-Ackerman, 2001, 11 p.), y uno de los más importantes factores para el desarrollo y proliferación de sistemas de corrupción es la desigualdad, misma que se encuentra marcada por un entorno donde los dueños del capital tienden hacia la cooptación de instituciones, públicas o privadas, que terminarán al servicio del propio capital, incluso si las personas dueñas del mismo llegan a faltar, mientras que los sectores en situación de pobreza recurren necesariamente a los productos de un sistema determinado que desde el momento en el que privilegia el capital, se despreocupa de los servicios y bienes básicos de quienes más los necesitan, fomentando que este sector recurra a los mecanismos que sean necesarios para garantizar sus intereses y bienestar, ya sean prácticas de corrupción o no, siendo lo realmente relevante en este punto que sea cual sea el camino que se tome, las circunstancias

ya están sistemáticamente puestas para que se aparente libertad, en un sistema determinista que margina a los sectores que no cuentan con los privilegios del capital.

Así, uno de los elementos que mayor importancia tienen en el establecimiento y consolidación en la corrupción como fenómeno social de inmenso impacto, es el aspecto económico; la primera desigualdad, esa que marca la diferencia entre aquellos que tienen y los que no tienen capital, no es subsanable; podrá si bien ser contenida, atendida, pero es imposible de resolver, por lo menos desde el sistema al que hoy pertenece gran parte del globo, pues ésta es una desigualdad estructural y, como tal, su única solución está en un cambio de sistema, pues mientras el sistema capitalista exista, esta desigualdad también lo hará, de ahí el adjetivo de “estructural”, pues se fundamenta en los propios principios operativos del sistema, y éste no puede funcionar sin ella.

Por todas las aristas que toca el tema de la corrupción, sus consecuencias son tan devastadoras como amplias, pues su influencia transversal impacta en cuestiones económicas como la distorsión y tambaleo de los mercados, una afectación en la cantidad y calidad de la inversión local y extranjera, inflación e incertidumbre generalizada; en la administración pública socava la legitimidad de las instituciones, reduce la confianza de la ciudadanía y con ello la participación democrática de la misma, e incluso genera políticas públicas deficientes y desconectadas de la realidad social, obras públicas costosas, con defectos de diseño u operación, inacabadas e incluso inexistentes; esto sin contar que en el ámbito social y cultural se crea un sistema donde se percibe que los servidores públicos no responden al bien común, sino a una intrincada y opaca red de amiguismos, complicidad y capital que separa aún más la estructuralmente fracturada relación entre el gobierno y los ciudadanos, cuestión que es muy común en los países latinoamericanos como México.

Así, con la finalidad de ofrecer un panorama más integrador en el entendimiento de las implicaciones y profundidad del fenómeno de la corrupción, que requiere un abordaje transdisciplinario, aunque mínimamente interdisciplinario, capaz de combinar herramientas epistémicas derivadas de distintas áreas del conocimiento en aras de reivindicar la naturaleza compleja del fenómeno, es menester considerar que para el abordaje de la corrupción se debe considerar no sólo la corrupción institucional, sino adicionar los diversos mecanismos y patrones desde los que opera en otros ámbitos y a distintos niveles comprendiendo que ésta no es monolítica, sino que se manifiesta de formas diversas que requieren su propio análisis y enfoque particular, pero no aislado, pues todos estos tipos coexisten y en algunos casos sostienen una relación recursiva, no de dependencia, sino de alimentación conjunta; a saber:

2.1.1 Por el ámbito institucional donde se desarrolla (Sánchez 2017):

- **Administrativa.** Representa la forma más visible y cotidiana del fenómeno de la corrupción y se encuentra presente en diversas conductas que tienen que ver con el desempeño de los servidores públicos asignados a esta función del Estado e incluso a la ciudadanía, donde ya sea de un lado o de otro, se busca la satisfacción de los intereses personales, aun a costa de las responsabilidades que tanto los servidores como la ciudadanía tiene dentro del sistema estatal. Ya sean de menor o mayor impacto, son corrosivos, porque minan directamente la eficacia y eficiencia en el aparato estatal, normalizando su presencia en el tejido social.

- **Legislativa.** Esta, a diferencia de la administrativa, se encuentra en niveles y operatividad más estratégicos, afectando directamente los procesos de toma de decisiones y la integridad de los sistemas de los tres poderes del Estado, erosionando directamente las bases de la democracia, degenera la figura de la representación y su razón de ser y establece y consolida estructuras

que tienden hacia la concentración de poder, ya sea de manera individual u oligárquica.

- **Judicial.** Esta se encuentra presente cuando el sistema jurídico de un Estado encuentra operatividad a través de los agentes que participan directamente de él, como abogados, fiscales, jueces, etc., quienes movidos por intereses personales ya sean propios o ajenos, distraen los objetivos de aplicación del sistema y convierten la función judicial del Estado en un mecanismo de protección y regeneración de agentes corruptos, quienes con ello consolidan su papel e impacto dentro del sistema a costa de la deslegitimación del Estado de derecho y la protección de los derechos de las personas.

2.1.2 Por el sector donde se presenta:

- **Sector Público.** Opera principal y fundamentalmente a través de los recursos del gobierno, distraendo su objetivo y alineándolo con aquel de otra área del propio sector público o con recursos provenientes del sector privado; los principales actores son servidores públicos que forman parte del proceso de toma de decisiones sobre esos recursos, así como de su ejecución.

- **Sector Privado.** Recae sobre recursos privados o del comercio, donde si bien los objetivos de estos están determinados por intereses particulares, se emplean lejos de los intereses legítimos de sus titulares o de las empresas que de ellos participan y se enfocan en la satisfacción de intereses personales o grupales diversos a los que les fueron asignados original y válidamente. A pesar de ser de carácter privado, estas cuestiones pueden tener impacto en el sector público, afectándole a su vez no sólo al titular de los recursos, sino al sistema social al que pertenecen.

2.1.3 Por su escala y magnitud (Córdoba, J. & Ponce, A. 2017):

• **Gran Corrupción.** Involucra cantidades de dinero considerablemente cuantiosas y es operada principalmente por políticos o dueños de capital de élite, teniendo como objetivo la modificación en la toma de decisiones, la creación de normas o la designación de servidores públicos de alto nivel, por decir algunos, cuyo poder es capaz de reorientar grandes cantidades de recursos públicos y privados hacia intereses, por lo regular grupales, que impactan en cuestiones fundamentales del Estado o el capital, como en la reorientación de comportamientos bursátiles, los servicios públicos o el comercio exterior. Conjuntamente con el hecho de que ésta es la más robusta en cuanto a los recursos de los que se dispone, es la que ostenta mayor grado de normalización, no obstante la notoriedad que representa para la percepción social, de manera tal que las estructuras desde las que opera se consolidan como parte ineludible del tejido social e incluso se vuelven aspiracionales, como es el caso de la cultura que se ha desarrollado en torno al crimen organizado en México.

• **Pequeña Corrupción.** Está determinada porque opera a través de la distracción de los objetivos de recursos de mucho menos cuantía, siendo parte funcional de ésta, agentes públicos o privados de baja jerarquía, por lo que se encuentra mucho más en contacto con la ciudadanía quien la repudia si atenta contra sus intereses personales o la aplaude si los beneficia. Se establece como una corrupción del día a día, sumando pérdidas que en muchos casos son incalculables, debido a la permeabilidad que tiene esta forma de corrupción y a su frecuencia, pues en este ámbito, la figura del soborno adquiere una verdadera estandarización que, en muchos casos, ya ni siquiera busca la satisfacción de intereses personales, sino la simple distracción de los objetivos legítimos del Estado y del capital, el poder por el poder, donde a través de la figura mencionada del soborno, se establece un acuerdo de los participantes para eludir conjuntamente los procesos establecidos para la ejecución de los

recursos, ya sean públicos o privados, sin que ello tenga un impacto económico significativo en ninguno de los agentes que de ello participan.

- **Sistémica.** Ocurre cuando los patrones de funcionamiento de la corrupción ya se han generalizado a tal grado que cooptan las bases de la estructura estatal o del capital determinando su funcionamiento a través de la racionalización que de los comportamientos corruptos hacen los agentes del propio sistema, donde éste no encuentra sentido u operación si no es a través de la propia corrupción, yendo de esta manera más allá de la normalización, atravesando por procesos de asimilación.

- **Episódica.** Ocurre cuando el fenómeno de corrupción se presenta en actos o procesos aislados y ocasionales, cuyos efectos adversos pueden ser limitados inicialmente, pero debido a la propia naturaleza del poder, sumado a entornos de impunidad, ésta puede escalar estrepitosamente, dejando de ser sólo ocasional para volverse común y/o permanente.

2.1.4 Por su percepción pública (Peters y Welch, 1978):

- **Blanca.** Se conforma por actos que, por definición, son corruptos, pero que los servidores públicos y la propia ciudadanía consideran deseables y, consecuentemente, que no deberían ser castigados.

- **Gris.** Está constituida por actos que, si bien son corruptos, existe una diversidad y desacuerdo en los enfoques desde los cuales se asimilan, representando impactos y una valoración diferente tratándose de servidores públicos y ciudadanía, de tal modo que uno los considera indeseables, y por ello sancionables, y el otro no.

- **Negra.** Se trata de conductas en las que todos los agentes involucrados presentan un acuerdo tal que el propio acto se considera

indeseable para todos, y por ello sancionable en su totalidad; sin embargo, esta figura tiende a desaparecer conforme la cultura de la corrupción va permeando en las sociedades, pues los límites autoimpuestos son cada vez más difusos e incluso, pueden desaparecer.

2.1.5 Por el tipo de interacción (OECD, 2015):

- **Conspirativa.** En este tipo de corrupción existe un acuerdo tácito o expreso de las partes de participar del acto corrupto, derivado de la satisfacción que ambos pretenden obtener para sus intereses a partir de la materialización de dicho acto.

- **Extorsiva.** Ocurre cuando una de las partes que participa del acto de corrupción no desea ser parte del mismo, independientemente de la razón de su rechazo, pero las otras partes le condicionan para que lo haga, obligándole a partir de medios coactivos no legítimos, ni legales.

2.1.6 Por sus efectos (Del Castillo, 2003):

- **Funcional.** Existe normalizada para “apoyar” el funcionamiento de las estructuras estatales o del sector privado, donde se condiciona su actividad obligada y legítima a actos de corrupción que son requeridos por los agentes corruptos para llevar a cabo una actividad que no debería de ser condicionada, por estar dentro del catálogo de obligaciones que deberían llevarse a cabo para la consecución de lo que son los objetivos naturales de dichas estructuras.

- **Disfuncional:** Ocurre cuando, sin importar las consecuencias que se susciten para la consecución de los objetivos legítimos de una institución, pública o privada, se privilegian los intereses personales, aun cuando los referidos objetivos no se cumplan o se alcancen deficientemente, obstaculizando el funcionamiento de las propias instituciones.

Derivado de esta enunciativa taxonomía, es claro que los medios de intervención para atacar el fenómeno corrupto obligadamente requieren contar con un dinamismo y adaptabilidad tal que les permita ajustarse a los diversos modos y escenarios en los que opera la corrupción.

A nivel internacional, diversos países se encuentran en cruzadas institucionales públicas y privadas para luchar contra la corrupción, mismas que van desde modelos de eficiencia empresarial como los ISO's (International Organization for Standardization), hasta la creación de estructuras del Estado como fiscalías y tribunales especializados que involucran tanto servidores públicos como ciudadanía. México, por ejemplo, a partir de 2015 comenzó una cruzada en contra de la corrupción, de acuerdo con Sánchez (2017), con la creación de un SNA, articulando competencias de diversas entidades estatales en torno a un objetivo de tan considerable magnitud, y aunque se han presentado problemas de eficacia derivados de la falta de autonomía real, la falta de coordinación y los desacuerdos políticos, esto representa un progreso digno de ser analizado.

En el terreno internacional, de acuerdo con Transparency International (2025), existen diversos modelos que han demostrado resultados, a través de medios abismalmente distintos, como es el caso de Singapur, donde la lucha anticorrupción se suma a una lucha que es abordada desde una perspectiva de mano dura administrativa y penal; o el caso de Finlandia y Dinamarca, que sin recurrir a un combate de poder contra poder, socialmente han desarrollado una conciencia en torno al rechazo de la corrupción; o Uruguay, siendo el país latinoamericano con menos percepción de corrupción, quien apostó por un sólido fortalecimiento institucional y la consolidación de su autonomía ha ido paso a paso reduciendo los actos de corrupción tanto en el sector público como en el privado.

No obstante, la existencia de dichos modelos y muchos otros de países donde el fenómeno de la corrupción se encuentra menos presente, es de suma relevancia considerar que, si se opta por una copia o imitación de dichos modelos,

se puede cometer el error de soslayar la diversidad de contextos sociales, económicos y políticos que no se comparten entre los países que se pretenda comparar. Por ejemplo, en el caso latinoamericano, donde se vive en una suerte de ethos barroco (Echeverría 1998), máxime en países como México, la corrupción es un fenómeno arraigado fuertemente a estructuras históricas que han ido permeando y permaneciendo a lo largo de los años, ancladas en fenómenos como la desigualdad, la debilidad estatal, la polarización política y la fetichización del poder, cuya atención demanda una visión mínimamente interdisciplinaria y reformas institucionales profundas que no se den por ocurrencias políticas de un partido o grupo, sino que sean producto de un análisis concienzudo y profundo de las problemáticas, con una constante exigencia ética que tenga una influencia transversal.

Frente a estos desafíos, es común que las estrategias contra la corrupción se encuentren limitadas a una lógica reactiva desde la cual se atiendan y sancionen las conductas al final de todo un proceso que, a pesar de haberlas generado, no representan el interés preventivo que deberían por parte de las instituciones, mismas que cotidianamente presentan renuencia al control tanto interno como externo, invisibilizando y minimizando la problemática, lo cual genera un campo fértil de desarrollo y normalización de procesos de corrupción, aumentando exponencialmente la magnitud del problema.

En ese sentido, frente a un problema cuyas dimensiones es difícil de medir como es el de la corrupción, es fundamental reconocer primeramente que no se trata de un fenómeno aislado, heterogéneo o menor, pues presenta la adaptabilidad, dinamismo y permeabilidad suficientes para implosionar un sistema desde sus propios cimientos, siendo capaz de transformar completamente la realidad de sociedades completas. Por lo que para su atención y abordaje es requerido un enfoque sistémico que busque una profunda transformación desde los cimientos institucionales y sociales, con el compromiso de acciones que abarquen más de un periodo electoral, refrescando el propio pacto social, democratizar los

recursos y promover y trabajar por la construcción y formación sólida en el aspecto ético de las personas, ciudadanos y servidores públicos.

2.2 Anticorrupción y órganos internos de control.

En décadas relativamente recientes, en los Estados modernos, ya sean democráticos o no, la corrupción se ha erigido como una de las problemáticas más persistentes y complejas a las que se enfrentan, como consecuencia de la intrincada red de acción de la misma, que en la enorme mayoría de los casos se extiende hasta sus propios cimientos, de forma tal que como lo menciona Malem (2002, 118 p.) “estas redes integradoras y estables de corrupción que se tejen entre el aparato estatal, los partidos políticos, y las empresas que actúan en el mercado de las concesiones de obras y servicios públicos, requiere una organización y una acción planificada”, afectando con esa premeditada operatividad no sólo el funcionamiento de las instituciones públicas, sino también la consecución y el propio entendimiento de objetivos que tienen, como el bien común, el desarrollo económico, la confianza ciudadana e incluso la propia equidad social.

Los fenómenos de corrupción, entendidos como fenómenos de abuso del poder conferido a servidores públicos e instituciones para la obtención de beneficios personales o de grupos en particular, han imbuido las estructuras administrativas del Estado en todos sus niveles, tanto en el ámbito formal como informal de las mismas, de tal manera que agotar un análisis profundo y que toque todas y cada una de las aristas del fenómeno es una tarea titánica que excedería los objetivos del presente trabajo de investigación, sin embargo, en este texto se propone un análisis concienzudo de lo que implica este fenómeno en su yuxtaposición con los OIC y la demanda de evolución que de ellos genera la actual lucha en el combate a la corrupción, tanto a nivel global, como local.

El abordaje de la corrupción implica, desde luego, e incluso demanda, una aproximación, multifactorial, multidimensional y con una visión recursiva en las

relaciones que establecen los agentes que participan de esas redes, es decir, un enfoque complejo desde el cual se logre apreciar y dejar patente la convergencia de los distintos elementos y agentes de carácter jurídico, económico, político, cultural, etcétera, que se involucran en este fenómeno, pues “los actos de corrupción no deben ser vistos únicamente como actos cometidos por individuos aislados de un contexto social” (Amparo, 2015, 34 p.), y aunque la intención no es profundizar en todos y cada uno de ellos, es importante señalar que lo que se busca es el reconocimiento de la incidencia y efectos que tienen en el tema relacionado con los OIC y el tema anticorrupción que aquí se desarrolla.

Así pues, en primer lugar es menester determinar el concepto de corrupción, mismo que en términos generales se hace patente en acciones que implican directa o indirectamente la desviación de recursos y alteración de procesos administrativos en beneficio propio o de terceros, de manera que se violan flagrantemente los principios éticos y normativos que deben regir sobre el ejercicio de cualquier manifestación de poder, en especial el poder público, en el que se hace especial énfasis, de tal manera que el concepto de corrupción del que se parte es el que se puede entender, como se dijo anteriormente de acuerdo con Transparency Internacional (2019), como "el abuso de poder encomendado para beneficio propio".

Teóricamente, la corrupción, como cualquier fenómeno social y político, ha sido abordado desde distintas perspectivas que han intentado explicar sus orígenes, manifestaciones y efectos, sin embargo, como común denominador de dichas aproximaciones, se tienen que para poder entender dicho fenómeno, es importante considerar tanto las variables que se relacionan, como la propia relación en sí misma, pues es a partir del tipo de y particularidades de las relaciones que se establecen, que el fenómeno de la corrupción se hace patente, y no sólo eso, sino que es justo a partir de la propia dinámica de dichas relaciones que el fenómeno de la corrupción, cambia, evoluciona, se acrecienta e incluso en muchos casos se agrava.

De este modo, desde una perspectiva económica, cuestiones transversales en países cuya situación es similar a la de México, donde “los niveles de corrupción característicos de México son propios de una sociedad en la que ni gobernantes ni gobernados gustan del imperio de la ley y en los que la justicia puede comprarse” (Amparo, 2015, 27 p.), se manifiestan en síntomas como los inequitativos niveles salariales de las personas servidoras públicas, la ineficiencia en la asignación de recursos y, desde luego, la falta de voluntad política, creando un entorno en el que los sobornos, el desvío de recursos o el despilfarro de los mismos son una solución tentadora, ya sea tanto para cuestiones de subsistencia o de escasos recursos, como para situaciones abismalmente diferentes que implican el acrecentamiento o consolidación de verdaderas fortunas o estructuras de poder político o económico que se anclan en la disposición arbitraria y egoísta de recursos del erario.

Al mismo tiempo, la cuestión administrativa e institucional cobra relevancia, pues en muchos casos, las estructuras de ejercicio de poder público, presentan una sobrecarga burocrática, ausencia de medios de control efectivos o el mal funcionamiento de los mismos, dando cabida, y en algunos casos posibilitando la presencia de manipulación de información, la toma de decisiones claves sin la adecuada supervisión o proceso que las respalde o la comisión de actos ilícitos que por su propia naturaleza, en la mayoría de los casos tienden al secreto, por lo que si la propia estructura administrativa presenta esas problemáticas o fallas, es altamente probable que las redes de corrupción se aprovechen de dicha situación para continuar creciendo, generando nuevos vínculos, nuevas problemáticas o incluso sumándose a problemas paralelamente desarrollados como el nepotismo, el clientelismo, el amiguismo y en general cualquier factor o manifestación que dentro de la administración facilite o posibilite la manipulación de la información o la realización de actos fuera del marco normativo establecido, de modo que son justamente estas interacciones las que conforman el entramado desde el cual la corrupción se reproduce y perpetúa autopoiéticamente.

La materialización de la corrupción en prácticas económicas impacta en el sistema económico de los Estados desde el nivel macro hasta el micro, pues genera distorsiones en la disposición de los recursos, a partir de la asignación arbitraria y sin vigilancia de contratos o convenios, incluso en sectores tan fundamentales como la compra de medicamentos, lo cual, de acuerdo con Malem (2002) desincentiva sistemáticamente la inversión nacional e internacional, abonando aún más a la precarización de la competitividad en el país; cuestión que sin duda alguna impacta también en el ámbito social, produciendo una inequitativa distribución de los beneficios del desarrollo, si lo hay, consolidando patrones de desigualdad que terminan tarde o temprano transformándose en tensiones y conflictos sociales generalizados, por lo que no es difícil reconocer que las consecuencias negativas para la seguridad pública que esto genera y, de hecho, que se extienden sistemáticamente a todo el tejido social, dificultando aún más la demandante tarea del Estado en cumplimiento de sus responsabilidades.

Así, el impacto que genera la corrupción en las diversas estructuras que conforman el Estado, incluso más allá de su propia administración, se manifiesta en distintos niveles, dimensiones y alcances dentro del mismo. Particularmente en el ámbito administrativo del Estado, la inoperatividad generada por la constante fuga de recursos propiciada por su desvío, concatenada con una mala gestión, impacta directamente en la calidad y precio de los servicios, incluso los más fundamentales, que presta el Estado generando un doble costo (Malem 2002), tratándose de cuestiones como la educación, la salud, los servicios básicos de agua, luz, gas, o incluso la propia función de seguridad pública, lo cual, no sólo retrasa el desarrollo del Estado y consecuentemente el desarrollo social en el mismo, sino que también contribuye a cavar una brecha que es cada vez más grande en el distanciamiento que existe entre los ciudadanos con las estructuras e instituciones del Estado, el que a su vez se encuentra reacio a evolucionar, haciendo que esta separación, que es de hecho sumamente patente en la historia democrática y constitucional de los Estados latinoamericanos, continúe acrecentándose, generando falta de

participación ciudadana, e incluso la desconfianza de ésta para con las referidas instituciones.

Siendo la situación de esta manera, la compleja interrelación e interacción de elementos resalta la importancia e imperante necesidad de establecer formas integrales desde las cuales se puedan atender las multidiversas relaciones de corrupción dentro del Estado, de tal manera que no se limite a una conducta reactiva tendiente a enfocarse únicamente en sancionar comportamientos irregulares, sino que se actúe a la altura del visible impacto del fenómeno en procesos de modernización de la administración pública y el fortalecimiento de la capacidad de control y prevención de la misma.

Una de las respuestas que se han fraguado frente a la citada necesidad, han sido los mecanismos y sistemas anticorrupción, mismos que se encuentran, frente al fenómeno de la corrupción, aún en etapas tempranas de desarrollo, no obstante que efectivamente se han hecho patentes los escenarios en los que se proponen respuestas con una pretendida visión integral o integradora al menos, que combinan aspectos legislativos, institucionales y sociales, no circunscribiéndose únicamente a la sanción penal o administrativa de los actos ilícitos, sino conscientes de la importancia de agentes capaces de ejecutar medidas preventivas, cooperativas y de detección temprana que, en conjunto contribuyan a una efectiva aportación en el camino de la transformación administrativa.

En esa tesitura, en el caso mexicano, como respuesta a presiones internas y externas (Sánchez 2017), se encuentra el desarrollo e implementación del SNA que, aunque su labor es de grandes proporciones tratándose de México, cuenta con objetivos orientados a la coordinación de esfuerzos entre diversas entidades y organismos de los distintos ámbitos y niveles para el establecimiento de estándares, procesos y procedimientos transversales y comunes que buscan asegurar y salvaguardar la transparencia y la franca rendición de cuentas en todo el aparato estatal.

Este tipo de esfuerzos, como el mexicano, cuentan con la ya provechosa ventaja de partir de un enfoque que busca no solamente castigar las prácticas corruptas, sino pugnar y trabajar por el establecimiento de un ambiente en el que dichas conductas sean precariamente factibles, a través de la modernización de los procesos administrativos, de la mano con la sujeción y apertura de los mismos a la participación ciudadana y al escrutinio público, tales como mecanismos de control interno y administración de riesgos, en donde se hace patente el carácter preventivo de dichas estrategias, fortaleciendo de esta manera la inclusión de la sociedad civil en labores de fiscalización y denuncia, así como el establecimiento tangible de medidas que permitan construir un entorno que reconoce, y a partir de ese reconocimiento, busca imposibilitar la manifestación de fenómenos de corrupción, trascendiendo esto a los distintos ámbitos del funcionamiento interno de la estructura estatal.

Así pues, dentro de las estrategias anticorrupción, los OIC, de acuerdo con Sánchez (2017) se han establecido como agentes de fundamental y vital importancia en el diseño de una arquitectura de gobernanza eficiente, eficaz, operativa y transparente, pues dado que se inscriben dentro de la estructura interna de las administraciones públicas de las distintas esferas de gobierno, así como en dependencias y entidades en particular, estos tienen la posibilidad de asegurar desde adentro que la administración de los recursos públicos se materialice de acuerdo con los parámetros, no sólo normativos, sino éticos conducentes, idealmente a partir de una perspectiva cooperativa que construya una alianza cohesionada entre los distintos órganos de la administración en aras del establecimiento y consolidación de esfuerzos de los mecanismos y sistemas que se han establecido con esta visión anticorrupción.

En concatenación con lo anterior, la función de los OIC cuenta con diversas aristas, derivado del papel principal que tienen en la lucha contra la corrupción donde esto implica que “el Poder Público, sin importar el orden de Gobierno o la naturaleza de la Autoridad, esté sujeto a prevención, corrección, investigación y

sanción de órganos especializados e inmediatos al servicio público” (Sánchez, 2017, 530 p.), pero dos de ellas representan una importancia preponderante para el cumplimiento de los objetivos del sistema: por un lado, se busca a través de dichos órganos evaluar y asegurar el correcto funcionamiento de los procesos internos de la administración pública por medio de auditorías y controles de diversos tipos generando una cultura de prevención en dichos procesos; y por el otro lado la tarea de investigar y sancionar las practicas que dentro de los citados procesos no se ajustan a la normativa aplicable, interna y externa.

Es así que la tarea de analizar, valorar y criticar la eficacia de los OIC dentro de las administraciones es relevante, no sólo desde la perspectiva académica, sino también institucional, pues generalmente estos órganos existen u operan condicionados por presiones de diversa índole, comprometiendo de este modo su autonomía e independencia y consecuentemente su eficacia y eficiencia en sus determinaciones y en el establecimiento de nuevos procesos; ello sin hablar de las evidentes limitaciones que en la administración pública a nivel nacional, en el caso de México, se viven en cuanto a cuestiones de recursos financieros, humanos y, ahora derivado del avance global, también tecnológicos, que a su vez no dejan de ser también focos de atención que históricamente han incidido de manera directa en poder detectar, prevenir y sancionar oportunamente las irregularidades que se cometan dentro de la administración pública.

Así pues, derivado de casos de éxito que se tienen en diversas zonas de Latinoamérica e incluso en algunos municipios en México, se ha dejado en evidencia tanto las limitaciones de la propia administración pública, como sus problemáticas y aspectos por mejorar y fortalecer, pues en la importancia histórica que tienen los OIC se ha demostrado que cuando estos gozan de la independencia y autonomía que requieren para poder operar con un enfoque preventivo, además de contar con los recursos necesarios, se ha logrado la detección oportuna y temprana de actos de corrupción, posibilitando una mayor transparencia en la gestión de recursos públicos.

Sin embargo, en contextos donde los OIC se encuentran subordinados a una estructura jerárquica tradicional en la que además se privilegia un enfoque reactivo y sancionador, las propias sanciones y los propios mecanismos de rendición de cuentas terminan por no ser suficientes en cuanto su eficacia en el combate a la corrupción y dichos OIC terminan por ser rebasados, generando las circunstancias perfectas para que las prácticas de corrupción se mantengan o incluso se incrementen, sin importar lo rigurosas que puedan llegar a ser las sanciones, pues esto es irrelevante en un entorno de impunidad como el que se genera.

Como consecuencia de todo lo anterior, el abordaje del fenómeno de la corrupción y de las estrategias destinadas y diseñadas para combatirlo requiere una aproximación mínimamente de corte multidisciplinario que sea capaz de incorporar cuerpos de conocimiento diversos e incluso áreas de la propia administración permitiendo responder a la necesidad del fortalecimiento de los mecanismos de control interno y los OIC en consecuencia, de manera tal que ello venga acompañado de una promoción ética y de transparencia efectivas, pues dichas aproximaciones han demostrado un impacto positivo en la incidencia de los actos de corrupción, así como también lo ha demostrado la adopción de sistemas tecnológicos emergentes cuya aplicación represente un progreso para los citados mecanismos, tales como, la digitalización de registros y trámites, sistemas y bases de información, inteligencia artificial, análisis de datos en tiempo real, mismos que representan nuevos caminos, mayoritariamente inexplorados todavía, pero con perspectivas prometedoras, para el combate a la corrupción e incluso para la participación ciudadana a través de por ejemplo, los sistemas y aplicaciones de contraloría social, que permiten la interacción dinámica de la ciudadanía en la supervisión de los actos y procesos de la administración y particularmente en los que inciden directamente en la calidad de vida de los propios ciudadanos.

Para poder garantizar robustez, resiliencia y capacidad operativa en los OIC es fundamental la existencia de una base jurídica estructural desde la cual la

independencia, autonomía y reivindicación de la importancia de dichos órganos sea tomada en cuenta desde su propia creación hasta sus tareas del día a día, es decir transversalmente, de modo tal que en ese mismo sentido existan características deseables de esos órganos en todos los niveles, como la propia autonomía administrativa, la rendición de cuentas, la transparencia en los informes, la protección legal contra represalias de diversa índole, los mecanismos de denuncia anónima confiable y certera y el trabajo vinculado y coordinado de la totalidad de la estructura de la administración pública, en el entendido de que esas características que deberán permear la estructura de la administración representan un progreso conjunto, que a su vez es importante, pues los sistemas anticorrupción no sólo involucran o dependen del OIC, lo cual se hace evidente en sistemas, como el mexicano, donde sistemática e históricamente se ha tolerado la corrupción, generando que la implementación del SNA sea un desafío en sí mismo, ya que implica en muchas ocasiones una reestructura, que no deberá ser sólo superficial, de los sistemas, procesos e incluso de los propios agentes que participan como personas servidoras públicas, quienes al no estar acostumbrados a un sistema que reduce o imposibilita la corrupción se sienten amenazados o atacados.

En ese sentido, es muy común que cuando se pretende implementar mecanismos anticorrupción, los propios sistemas o agentes los rechacen o marginen en un escritorio aislado, evidenciando con ello el hecho de que la profundidad y el alcance que deben tener los sistemas anticorrupción no puede alcanzarse con acciones o intervenciones aisladas o simbólicas, sino a partir de un compromiso generalizado, sistemático, institucional y permanente desde la administración hasta involucrar, consecuentemente, a la ciudadanía quien también representa y juega un papel fundamental, no sólo en el combate a la corrupción, sino también como agentes que participan de los actos corruptos en defensa de los propios intereses.

De este modo, una arista igualmente importante dentro de la relación simbiótica que guarda la ciudadanía con el Estado en las sociedades occidentales

democráticas del siglo XXI, es la educación cívica y concientización respecto de la corrupción y las estrategias para combatirla, ya que la corrupción, siguiendo a Amparo (2015, 39 p.) “Es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen como un hábito cotidiano, como una práctica “normal” o “natural” en las transacciones de la vida diaria, de los negocios y del trato con los servidores públicos”, de tal modo que es importante reconocer que el fenómeno de la corrupción no sólo alcanza a los ciudadanos, sino que los involucra, en muchos casos directamente, por lo que el trabajo cívico, ético y de responsabilidad y participación no puede limitarse a la administración pública, sino que desde ella, por la responsabilidad que tiene dentro de la dinámica social, surjan también iniciativas que ataquen el problema más allá de los muros de las oficinas de la administración, de acuerdo con sus respectivas competencias en materia de salud, educación, economía y en general las acciones de política pública con las que se busque coordinar esfuerzos dentro del sistema anticorrupción, lo cual implica, sin duda alguna, un trabajo significativo y arduo en el corto, mediano y largo plazo, para contribuir desde la administración a la generación de una cultura social donde la corrupción sea vista no como un mal tolerable o salvable, sino como una práctica indeseable e inadmisibles que debe ser erradicada, por los distintos mecanismos de control, prevención y sanción que deben establecerse para tales efectos, pues es un hecho que las personas servidoras públicas son también personas que pertenecen a las propias sociedades quienes a través de las dinámicas democráticas, establecen o incluso eligen a quienes deberán ocupar un puesto o cargo en la administración pública.

En el marco de un necesario progreso institucional y de sociedad civil, se reivindica la necesidad de la transición de los OIC para incorporar criterios de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas que se refuerzan mutuamente y se vinculan con otros órganos de similar naturaleza, ya sea de auditoría interna o externa, como entidades de fiscalización, contralorías, auditorías e incluso los propios tribunales, y producto de esa vinculación y articulación es que se posibilita la creación de redes de fiscalización que, si bien se alimentan de la tarea interna de

cada uno de ellos, su vinculación trasciende la esfera interna de las administraciones generando un efecto híbrido que refuerza y representa una barrera contra la corrupción, no sólo por la independencia de los órganos que no pertenecen a la esfera institucional interna, sino por la autonomía e independencia que fomenta en la atención, prevención y sanción de las conductas de corrupción de los distintos niveles, vinculando la situación incluso con cuestiones de derechos humanos que puedan ser dirimidas en tribunales internacionales de la materia, como ha sido el caso del sistema europeo o latinoamericano, donde a partir de las sentencias de dichas entidades internacionales, se han posibilitado y materializado cambios administrativos en la estructura interna de los Estados, llegando incluso a impactar hasta el nivel de los municipios, como sucedió en el Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) VS. México, entre otros.

Las implicaciones jurídicas que tiene todo lo anterior se enmarcan en la necesidad de la existencia de un marco legal con la robustez suficiente para garantizar la operatividad y autonomía de los OIC y de todos los mecanismos de control y prevención que se establecen a nivel institucional y social, sin embargo, es necesario aclarar que la robustez no significa una sobrelegislación que vuelva inaplicables las normas en materia de anticorrupción, sino que sea capaz de trascender las propias problemáticas en torno a su configuración y aplicación de tal manera que permita contemplar la creación de leyes que establezcan atribuciones y responsabilidades bien definidas y asimilar dichos cambios para garantizar que agentes fundamentales como los OIC puedan ejercer sus funciones sin intervenciones externas que los entorpezcan, así como también posibilitar la adopción de medidas y estándares internacionales en materia de anticorrupción, rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana que se reflejen directamente en mecanismos jurídicos de aplicación capaces de sortear cuestiones como la impunidad, en un ejercicio de coherencia y sostenibilidad jurídica que vincule a los tres ámbitos de gobierno y los comprometa de igual forma internamente y de manera externa con la participación de la ciudadanía de acuerdo con las necesidades de cada Estado.

Por estas razones, el análisis e intervención del papel fundamental que guardan los OIC adentro de los sistemas anticorrupción debe ser inevitablemente visto tomando en cuenta que si bien su papel es de vital importancia, los trabajos contra la corrupción no terminan ahí, sino que los OIC forman parte de un sistema mucho más grande de responsabilidades compartidas respecto del uso de los recursos públicos que, si bien involucra a la esfera administrativa, también a la política, la económica y la ciudadana que posibilita la creación de procesos de fiscalización desde la gobernanza que compromete a las personas servidoras públicas en el ejercicio de sus facultades para la prevención, sanción y erradicación de los hechos de corrupción.

Así pues, la implementación de sistemas anticorrupción representa una condición *sine qua non* para la sostenibilidad de los Estados modernos, y la integración de los instrumentos de control interno, la modernización de los procesos administrativos y la participación activa de la sociedad son elementos necesarios que desde un punto de vista ortodoxo no se encuentran relacionados ni se afectan mutuamente, pero es indiscutible que su relación recursiva afecta de manera clara las estructuras de la administración y reafirma el compromiso de ésta en el combate a la corrupción, y de ahí la relevancia de los OIC en ese proceso, pues las tareas anticorrupción no se desarrollan de manera aislada, sino integral con un alto grado, hablando desde la perspectiva de la administración pública, de capacidad técnica y de integridad en todos los niveles, lo cual representa una diversidad de aristas que los OIC tienen hoy la obligación de tocar y atender de manera preventiva, eficaz y comprometida, pues si bien, es importante que cumplan con las obligaciones que ya existen a su cargo, es necesario que desde esta nueva perspectiva se proyecte la superación de los obstáculos históricos que hay en la materia y dejar de entender a los OIC como órganos indeseables, persecutores y sancionadores, pues esa perspectiva no ha hecho más que dejar de lado su fortalecimiento con una visión preventiva y cooperativa, capaz de responder a necesidades en materia anticorrupción que ya no son las mismas ni siquiera comparadas con las de los

últimos 10 años, es decir, que si no se responde a la problemática, los OIC y su competencia terminarán siendo atropellados y rebasados en todos los ámbitos.

2.3 Anticorrupción en México y reformas constitucionales del año 2015.

Como se mencionó en el subcapítulo anterior del presente trabajo, en México, la corrupción ha sido históricamente uno de los mayores desafíos a los que la organización política y social del país se ha enfrentado, incluso desde tiempos de la colonia, y la problemática ha prevalecido hasta nuestros días de regularidad política e institucional, que a su vez se ve ensombrecida por un panorama social y económico violento y desolador.

Así, esta problemática, hablando concretamente de las aristas que golpean el sistema político y administrativo del país, implica no sólo un tema de recursos públicos, sino el propio planteamiento, formulación y ejecución de política pública, pues el fenómeno de la corrupción, como ya se abordó, se encuentra permeado en las diferentes esferas de la vida nacional y en los tres ámbitos de gobierno, con las evidentes consecuencias para el desarrollo social, económico y de la propia democracia.

Frente a esta situación y la inminente necesidad de la instauración de herramientas y mecanismos que fomenten el establecimiento o reivindicación de valores democráticos y éticos esenciales dentro de las administraciones públicas, como la transparencia, la rendición de cuentas, la prevención, investigación y sanción de conductas de corrupción, fue que se motivaron las reformas constitucionales de 2015 que crearon y sentaron las bases del SNA entendido éste, de acuerdo con Piña (2019) como:

un conjunto de instituciones públicas y esfuerzos ciudadanos orientados a establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, la

detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de los recursos públicos.

De esta forma el SNA se conformó como una herramienta integral y transversal del combate a la corrupción, prevista para operar de manera coordinada con las tres esferas de gobierno y desde una perspectiva estructural en aras de la adaptación requerida de los entes estatales para afrontar los problemas derivados del fenómeno complejo de la corrupción.

No obstante lo anterior, paralelamente a esta nueva perspectiva en el combate a la corrupción es fundamental señalar que así como la corrupción no es un fenómeno novedoso, la lucha en contra de ésta a nivel institucional tampoco lo es, dado que México ha atravesado diversas etapas en esta lucha, es así que durante el siglo XX los modelos de gobierno y administración pública, independientemente de propugnar diversos proyectos económicos, aunque todos ellos inmersos en el capitalismo, la operatividad de la administración pública en los diferentes ámbitos de gobierno se caracterizó por un ejercicio centralizado y centralizador del poder, de tal modo que se fueron generando estructuras de poder concentrado y poca rendición de cuentas de la mano de un solo partido hegemónico que incluso, tocando temas de actualidad, durante la mayoría de su periodo de ejercicio de poder tenía bajo su cargo institucional las elecciones presidenciales garantizando de esa manera una sucesión secuencial y preestablecida de figuras que dirigieron al país durante esa época, operando a partir de patrones que, si la historia no nos miente, a nivel federal hoy encuentran bastantes reflejos.

Derivado de la centralización citada, aun cuando a finales del siglo pasado se creaban instituciones con miras anticorrupción como la Auditoría Superior de la Federación que entró en funciones en el año 2000, o la renovada Secretaría de la Función Pública que adquirió ese nombre en 2003 (hoy Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno), éstas adolecían y formaban parte de la misma dinámica que durante tantos años se había establecido en el país, impactando en cuestiones como la fiabilidad de su autonomía, su escaso papel preventivo o la escasa

suficiencia de facultades necesarias para el combate de un fenómeno de corrupción de la envergadura del que ya se había establecido en México, donde la clara falta de una base constitucional de coordinación expresa entre las diferentes áreas encargadas de atender el tema de la corrupción y la oscuridad en sus determinaciones las evidenciaron como parte de ese sistema ya caduco.

Esta situación generalizada de corrupción y desconfianza fue el impulso necesario desde el que diversos sectores sociales, políticos y económicos emprendieron una lucha por la exigencia de cambios estructurales que buscaban una mayor coordinación institucional, nuevas bases normativas y acciones integrales que permitieran garantizar la integridad de la administración pública o por lo menos avanzar en ello.

En ese sentido, una nueva puerta en el combate a la corrupción se abrió con el establecimiento del SNA como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, revisión, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, dado en el artículo 113, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, y en lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), publicada en mismo medio como nueva ley el 18 de julio de 2016, el cual a letra dice:

Artículo 115. La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

Atendiendo a las reformas constitucionales en materia anticorrupción dadas en México en el año 2015 y en busca de un impacto transversal en los diferentes ámbitos de gobierno, acatando lo estipulado en la LGRA expedida en el año 2016 *-de orden público y de observancia general en toda la República-*, en el estado de Querétaro se emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el 18 de abril de 2017, con entrada en vigor el 19 de julio de 2017. En el artículo séptimo transitorio de este último ordenamiento queda establecido que: *“Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, deberán expedir las disposiciones jurídicas y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en la presente Ley”*.

La reforma constitucional de 2015 representó sin duda alguna un punto de inflexión en los avances de la lucha contra la corrupción en México, dado que esta reforma de 14 artículos Constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122) modificó drásticamente y profundamente los diversos tópicos que se abordan en las secciones modificadas de la Constitución, estableciendo las bases de un nuevo marco jurídico e institucional que renovarían la perspectiva y aproximaciones que del combate a la corrupción se han hecho a lo largo de la historia, y de hecho, como nunca antes en México.

Esta reforma atiende a un cambio estructural y operativo del Estado mexicano, mejorando no sólo la capacidad y funcionalidad de los ejercicios de fiscalización respecto de recursos públicos, sino también abordando el establecimiento de mecanismos de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción, aumentando la eficiencia, eficacia y autonomía en el ejercicio de estas actividades a partir incluso de la creación de nuevos órganos del Estado dotados de características cada vez más deseables en el combate a la corrupción, como los casos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o la notoria mejora e independencia que, de la mano de la renovada autonomía de las fiscalías, se le dio a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para

asumir roles cruciales, junto con los OIC en la aplicación y materialización del contenido e intenciones de esta reforma constitucional.

La multicitada reforma trajo también como consecuencia la creación de la LGRA que establece una clara repartición transversal de obligaciones en materia de responsabilidades administrativas con un enfoque anticorrupción que contempla incluso a los particulares como posibles infractores, escindiéndose de la ley Federal en la materia que hoy se encuentra reservada para servidores públicos del ámbito federal, en materia de juicio político y declaración de procedencia; todo ello a partir del fomento a la claridad y detalle de los principios que han de regir la prevención y sanción de conductas de corrupción así como un mayor alcance en los actos en los que la propia ley es aplicable en aras de reducir la susceptibilidad de las áreas de la administración pública de incurrir en actos ilícitos o de la impunidad de los mismos, abarcando no sólo a las personas servidoras públicas, sino también involucrando a los particulares tanto dentro de los actos de corrupción como en los mecanismos de participación ciudadana y fiscalización.

De este modo, el SNA no es una acción aislada respecto del combate a la problemática, sino que encuentra su base como producto integral de estos cambios estructurales que, si bien empezaron en la Constitución, se han ido permeando en los cuerpos normativos de los distintos órdenes de gobierno, de manera tal que se crea una red de trabajo coordinado orientada a prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción, esencialmente atacando la manera aislada de visualizar y, desde luego, de atacar la problemática, a través de un cambio legal y administrativo que incluye a los OIC, pero también a órganos externos de investigación y sanción, así como judiciales.

No obstante lo anterior, es claro que estas cuestiones no se pueden resolver de la noche a la mañana y que el propio SNA es en sí mismo insuficiente para erradicar la problemática en su totalidad, dada su profundidad y complejidad, aunado ello al hecho de que el propio SNA ha estado constantemente sujeto a

críticas, de hecho bien fundamentadas, respecto de uno de sus puntos más fuertes, la coordinación institucional. Esto, porque si bien teóricamente es una solución bastante sostenible a largo plazo para el combate a la corrupción y otras problemáticas, los intereses políticos, de partido o incluso la propia resistencia interna en los tres ámbitos de gobierno dificulta la coordinación necesaria para la operatividad del sistema, producto de que las propias estructuras, en buena parte, incluso en partes cruciales, aún obedecen a una tendencia fragmentada, aislada y poco eficiente de instituciones que a lo largo de la historia han tolerado hasta cierto punto la corrupción como parte de su funcionalidad interna.

A esto, sin duda es necesario sumarle la variable de la voluntad política dado que frente a una muy larga tradición política históricamente ligada a la corrupción, la implementación del SNA, con sus consecuentes implicaciones de fiscalización y transparencia, ha presentado una notable inercia hacia la pérdida de la autonomía o funcionalidad de ciertas instituciones, cuestión que incluso ha sido marcada por intervenciones políticas que comprometen a los órganos del Estado, incluso aquellos involucrados directamente en el combate a la corrupción como los propios OIC o las fiscalías especializadas que han sido utilizadas para la imposición desigual de sanciones por intereses de trasfondo que orientan el accionar de dichas instituciones o incluso generando retrasos en las propias labores, aumentando de esta manera la sensación de impunidad que nos dice que en papel las ideas siempre suenan bien, pero no podemos dejar nunca de lado la voluntad política, sobre todo en un país nuevamente cooptado por una fuerza política hegemónica, como ya ha sucedido anteriormente.

De acuerdo con Transparency International (2025), la corrupción es un problema global cuya percepción e impacto varía de acuerdo a la región, pero que sin duda está presente en todo el mundo y que amenaza cuestiones tan importantes como el medio ambiente. Sin embargo, dentro de este panorama, Latinoamérica, fiel a su tendencia diversa, cuenta con países como Uruguay que se encuentra en el número 13 de países con menos percepción de corrupción de todo el mundo y,

por otro lado, a Venezuela que ocupa el lugar 178 de 180 países ranqueados bajo esa métrica, mientras México ocupa el lugar 140 de 180, y el resto de los países de Latinoamérica ocupan en su mayoría puestos por debajo del promedio global.

En ese sentido, lo referido a la voluntad y participación política cobra aún más relevancia, debido a que normativamente, la estructura jurídica básica de los países de Latinoamérica obedece a similares principios operativos y constitucionales que brindan estructuras básicas desde las cuales los resultados del combate a la corrupción deberían ser mucho más halagüeños, sin embargo, no es accidente que uno de los países que en Latinoamérica hoy son gobernados por una dictadura militar se considere el tercer país con mayor percepción de corrupción en el mundo, no obstante el compartir principios jurídicos similares al resto de los países de Latinoamérica, incluso con Uruguay, como por ejemplo, la existencia de una Constitución.

Esta tendencia funciona como métrica de un panorama en constante cambio, que evidencia los logros y buenos resultados que se han tenido en algunas zonas del país con la implementación del SNA, pero a su vez resalta las limitaciones que se viven al respecto a nivel nacional y regional, donde, por ejemplo, se ha documentado una creciente adopción de medidas de transparencia que permiten más participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y fiscalización de la administración de recursos de los estados y municipios, lo que por ende aumenta el número y calidad de denuncias de algún tipo de irregularidad, incrementando la presión del foco sobre la administración pública en el ejercicio de sus funciones; pero por el otro lado, la estructura jurídica, administrativa y judicial no se dan abasto para la atención y seguimiento de dichos procesos de fiscalización a partir de la coordinación requerida para atenderlos de manera integral, de tal forma que dicha problemática en materia de burocracia obsoleta, falta de recursos humanos o tecnológicos e incluso falta de capacitación y construcción de sentido humano pone de relieve la enorme necesidad, no sólo del fortalecimiento de las instituciones del Estado, sino del imperioso requerimiento por la construcción de una cultura ética y

de responsabilidad que debe permear tanto en los tres ámbitos de la administración pública, como en los grupos sociales y la ciudadanía en general.

Dado todo lo anterior, el impacto de las reformas constitucionales de 2015 y la implementación del SNA requieren ser analizados desde varias aristas que confluyen. Evidentemente, desde el punto de vista de la norma jurídica, las citadas reformas constitucionales y el SNA han establecido un marcado punto de inflexión desde el cual se busca la construcción de un marco jurídico más riguroso y coordinado, pero a la vez, más adaptable a los constantes cambios del flujo de la corrupción, elevando, al menos teóricamente, el parámetro desde el cual se visibiliza y atiende el problema de la corrupción en cuanto a la detección, sanción y, sobre todo, prevención de actos de este tipo, estableciendo un claro, pero aún en su mayoría inexplorado camino de transparencia, rendición de cuentas y ética que debe jurídicamente regir el ejercicio del poder en el Estado mexicano.

Desde el punto de vista de la administración pública, las reformas constitucionales del año 2015 y el consecuente SNA han orientado las actividades propias de las instituciones del Estado hacia una reconfiguración de los procesos internos, coordinación y rendición de cuentas dentro de los cuales el papel de los OIC es fundamental e indispensable, pues sólo si se reconfigura la visión y percepción institucional del OIC será posible que los objetivos del combate a la corrupción en este ámbito se cumplan, pues ello implica alejarse de la perspectiva punitivista y acercarse a un enfoque mucho más preventivo y proactivo, pues de lo que se trata el SNA y sus esfuerzos heredados de las reformas constitucionales de hace 10 años, no es castigar a la mayor cantidad posible de personas, sino reducir a la menor cantidad posible el acaecimiento de circunstancias o actos producto de la corrupción, dicho a partir de una expresión popular, “la ciudad más limpia no es la que más se barre, sino la que menos se ensucia”, porque frente a una administración que constantemente produzca actos de corrupción no habrá nunca un OIC o cualquier otra institución, que sea capaz de corregir dicha situación.

Desde el ámbito de la procuración de justicia, existe una tendencia que se ha diseminado a diversas necesidades sociales y de justicia en general, desde la cual se recurre a la creación de fiscalías especializadas en ciertas materias, ofreciendo, al menos en teoría, diversos enfoques que, aunados a capacitación y desarrollo de personal, hacen que los procesos de procuración de justicia respondan a las necesidades de todos los involucrados, no sólo hasta la sentencia definitiva, sino a partir de un acompañamiento y participación activa, misma que hoy incluye también a la ciudadanía. Tal es el caso de las fiscalías especializadas en el combate a la corrupción, que a partir del punto de inflexión referido líneas arriba, surgieron como respuesta a una necesidad muy marcada de contar con órganos de investigación con amplias facultades y preparación especializada, operando de manera independiente, evitando la existencia de interferencias políticas o de cualquier índole en el trabajo anticorrupción.

Así también, desde la perspectiva social, las reformas constitucionales y el SNA responden a la creciente y cada vez más ríspida demanda de transparencia y rendición de cuentas en las administraciones, generando una coordinación significativa en la sociedad civil, creando redes de control y vigilancia sobre el poder público que ha ventilado diversas irregularidades en los tres órdenes de gobierno, forzando en muchos casos a que las autoridades respondan de ellas y se tomen las medidas correctivas pertinentes.

Sin embargo, no podemos soslayar que la problemática ética dentro de las administraciones públicas está íntimamente relacionada con una crisis social de principios morales que con el paso de los años ha ido impactando más y más profundo en el entramado social, aflorando de esta manera con mucho mayor facilidad el establecimiento de directrices propias de sociedades que históricamente han desaparecido o implosionado debido a procesos de decadencia interna, como el individualismo, la deshumanización o un excesivo placer del poder por el poder, cuestiones que por propiedad transitiva se ven sin duda reflejadas en las personas

servidoras públicas, quienes también forman parte de una sociedad que hoy se encuentra en problemas.

Así pues, en estas circunstancias, trabajar y reflexionar en torno a la transformación de un sistema administrativo y de ejercicio de poder, sin soslayar la tremenda herencia de modelos arcaicos y centralizados que se regían, y en algunos casos se rigen aún, en su operación por la opacidad y el secretismo, demanda una labor titánica que incluye no sólo una reforma a las leyes, ni ver al SNA como la panacea de la solución frente al problema de la corrupción, sino un actuar de los involucrados, tanto personas servidoras públicas como ciudadanía, en el cambio de mentalidad para un gobierno abierto y colaborativo, que sea capaz de recibir y ejecutar procesos de transformación que busquen la modernización y la transparencia de los propios esquemas, donde los OIC representan, como ya se ha dicho, una pieza fundamental en la generación de un ambiente de fiscalización preponderantemente preventiva y eficaz desde el cual la propia administración e incluso los ciudadanos, puedan detectar y colaborar para atender y resolver las irregularidades que se presenten.

Es así, que, este apenas floreciente camino en el combate a la corrupción a partir de las reformas constitucionales de 2015 y el establecimiento y operación del SNA, comenzó un proceso de cambio cuyo objetivo apuntó a uno de los históricamente más graves problemas políticos y sociales que tiene México y el mundo entero, pero no sólo con esperanza y buenas intenciones, sino a través del establecimiento y consolidación paulatina de nuevas estructuras y nuevas visiones que impactan materialmente el funcionamiento de la administración pública y con ello la vida de los gobernados también.

No obstante, para continuar se requieren pasos concienzudos, y plenamente orientados para el trabajo a largo plazo, pues no hay otra manera de atender el conflicto, para lo cual es fundamental mirar y aprender del camino recorrido estos últimos 10 años, pero sin ser omisos en observar también todo lo

que ya ocurrió desde antes, en otros sistemas, en otros tiempos, donde los patrones de corrupción ya existían, esos mismos que hoy siguen existiendo sólo que bajo una luz de diferente color y un marketing francamente espectacular.

2.4 Órganos internos de control y su papel en los trabajos anticorrupción, una aproximación desde la figura del Municipio.

Derivado del Pacto Federal que impera sobre el Estado mexicano, los tres ámbitos de gobierno que existen en México, a saber: federal, estatal y municipal, cuentan con una competencia determinada que, de acuerdo con el principio del Estado de derecho donde las autoridades pueden hacer sólo aquello que les está expresamente mandado por la norma y atendiendo a los principios de legalidad y seguridad jurídica, se encuentra limitada en ese sentido, por lo cual, la existencia de órganos que se encarguen de la vigilancia de las actividades que realizan las instituciones del Estado a través de las personas servidoras públicas, se vuelve imperante.

Así pues, esta vigilancia citada se traduce en la necesidad de materializarse a través de mecanismos internos y externos que se van a encargar de que, a través de la conjugación de esas dos visiones se dote de sentido a la necesidad de vigilancia y se cumpla con sus objetivos. Primeramente, hablando de lo referido por el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es atribución de la Cámara de Diputados revisar la cuenta pública, para lo cual fue creada la Auditoría Superior de la Federación, quien como órgano auditor se encarga de las actividades de vigilancia externa basado en la etiqueta que lleva asignada el recurso federal que se reparte, dado lo cual lleva a cabo auditorías a órganos federales, estatales y municipales; siguiendo el mismo patrón, las entidades Federativas, basándose en los artículos 115, fracción IV, y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, crean entidades estatales de fiscalización que se encargan de llevar a cabo esta función en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otro lado, el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, aborda el tema de la auditoría interna particularmente en el ámbito municipal, al establecer que estas estructuras administrativas habrán de contar con OIC quienes se encargarán de las actividades de prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas. respecto del manejo de recursos, sancionar las faltas administrativas no graves o presentar, si es necesario, las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante las fiscalías especializadas en la materia, de tal manera que es la propia Constitución Federal la que establece las bases del funcionamiento de los OIC y su competencia en el ámbito municipal, pero aun así, lo cierto es que en una generalidad preocupantemente común, el cumplimiento cabal de las obligaciones y responsabilidades de un OIC atraviesa el pantanoso camino de la voluntad política, la suficiencia presupuestaria o el letargo legislativo, entre otros, de los cuales también depende el éxito de las actividades entabladas por dicho órgano en la consecución de sus objetivos.

Así pues, “la corrupción en el gobierno municipal se percibe como violaciones frecuentes a la ley, a las reglas, a las regulaciones y a los estándares éticos por parte de los empleados, para obtener beneficios directos o indirectos” (Córdoba, J. & Ponce, A., 2017), por lo cual la figura del municipio representa un papel fundamental dentro de las actividades de vigilancia de un Estado, sobre sí mismo, dada la evidente cercanía que existe de éste orden gubernamental con los ciudadanos, lo que deriva de las características de su propia competencia en cuanto a las funciones y servicios que desempeña, situación que se articula con las necesidades de infraestructura y de recursos económicos que aquejan a la mayoría de los municipios del país, lo que, entre otras cosas, demanda una aún más eficiente administración y disposición de los recursos que existen a su cargo, con ánimo de reivindicar una diligente administración que permita la consecución no sólo de los objetivos del órgano como tal, sino del municipio en relación con el reconocimiento de sus propias necesidades.

Ahora bien, el fenómeno de la corrupción en México no es únicamente, como pretende hacerse ver desde la visión simplista desde la que usualmente se aborda, una cuestión de prácticas deshonestas aplicadas por personas servidoras públicas deshonestas que dentro del aparato gubernamental operan para la satisfacción de sus propios y egoístas intereses, sino una cuestión sistémica y compleja que ha moldeado y sigue moldeando relaciones de poder desde los enfoques político, económico, social, mediático, por mencionar algunos, lo cual representa una cuestión generalizada que permea hasta lo más profundo de las instituciones, incluso a nivel normativo, de la mano de antinomias y lagunas que la propia norma contiene y que el sistema se muestra reacio a reformar.

No se trata sólo de una cuestión de elementos aislados como sobornos o desvíos de recursos, sino de una compleja red de actores políticos, económicos y sociales que participan de un entramado de favores, privilegios y omisiones deliberadas que reivindicán autopoieticamente las bases de este fenómeno que se extiende desde los niveles y esferas más altos de gobierno de los distintos ámbitos, hasta las prácticas “de a pie” que día a día impactan en el desarrollo del país y en la calidad de vida de las personas a un nivel sistemático, pero también material.

De esta manera, las bases de la corrupción en este país se encuentran ligadas con las propias bases del Estado, tanto teórica como prácticamente, las cuales en el caso mexicano, han enarbolado el poder político y económico, así como su influencia desde la época colonial, desde donde se constituyó una estructura de poder burocrática que nominativamente establecía la legalidad como regla máxima, pero que, derivado de la propia ineficiencia legislativa y normativa, al mismo tiempo solapaba la arbitrariedad disfrazada de discrecionalidad como método de control político en primer término, pero que se expandía a cada rincón de la organización social de aquel tiempo.

Muy desafortunadamente, la independencia y la revolución no fueron factores de cambio en este aspecto, sino que cimentaron las bases del

establecimiento de regímenes militares caracterizados por la inestabilidad política en un primer momento, y en una etapa posterior el clientelismo político que derivó en un partido dominante que consolidó su propia red de corrupción y lealtades políticas aun por encima de los insipientemente efectivos mecanismos que pretendían el control del poder que había sido fuertemente retomado y defendido desde la época de los modernos, entre los siglos XVII y XVIII, pero que en ese tiempo, y aún en nuestros días, palidecen frente a los intereses de las esferas que de una manera u otra, todavía monopolizan el poder desde las posiciones estratégicas para ello.

De este modo, la estructura burocrática adoptada por la propia Constitución de 1917, se ha ido degenerando en una estructura de impunidad que ha perdurado hasta nuestros días, donde si bien existe cierto nivel mayor de apertura democrática y clara alternancia política, el fenómeno de la corrupción, complejo como de hecho lo es, sigue encontrando nuevas formas de manifestación, donde, desde un punto de vista crítico, la propia fragmentación de los intereses políticos, defendida por los sectores más democráticos como una solución a los problemas en el ejercicio abusivo del poder, lejos de mitigar el problema, ha provocado una constante competencia en búsqueda del acceso a recursos, puestos y sectores estratégicos desde los cuales se multiplican las redes de corrupción en los distintos ámbitos de gobierno, pero hoy con una mayor diversidad de intereses que han de coexistir o, en su defecto, implosionar junto con el sistema.

La impunidad, siendo uno de los elementos más críticos y socialmente dolorosos y costosos desde los que se perpetúa la corrupción obstruye la rendición de cuentas y además ha enviado un desesperanzador y poderoso mensaje a la ciudadanía respecto de la aparentemente cada vez más lejana consolidación de cuestiones fundamentales en el entramado social y político, como la justicia, la igualdad, la equidad o incluso la seguridad, lo cual recursivamente debilita al sistema y al gobierno, perdiendo éste legitimidad; razón por la cual la cruzada en el combate a la corrupción que vive este país no sólo debe enfocarse en vigilar y

sancionar la comisión de ilícitos en el ámbito administrativo, sino también en un trabajo de recuperar la confianza de las personas en sus instituciones y de promover mecanismos capaces de garantizar la transparencia en el ejercicio del poder entendiendo que en la lucha contra la corrupción “se deberá considerar a los derechos humanos como eje rector de las actuaciones de las instituciones, servidores públicos y de la sociedad en general, con el objetivo de recuperar la confianza de la sociedad hacia las instituciones públicas” (Bernal, 2019, 32 p.).

En ese sentido, el combate a la corrupción ha ido cambiando, evolucionando respecto a la implementación de mecanismos y estrategias como el acceso a la información pública, la mejora regulatoria, los procesos de digitalización y acercamiento de procedimientos administrativos y burocráticos, así como la creación de instituciones dedicadas a llevar a cabo la función de vigilancia establecida en la Constitución en términos de los artículos arriba referidos.

No obstante estas cuestiones, si bien positivas en el avance de la citada cruzada, los esfuerzos anticorrupción siguen enfrentando obstáculos significativos, como la resistencia de ciertos sectores a la fiscalización, las limitaciones normativas para sancionar, pero sobre todo prevenir actos de corrupción e incluso la falta de coordinación y comunicación de los OIC en los distintos ámbitos de gobierno, representan problemáticas que demandan la propia reestructuración de los mismos como actores preponderantes dentro de esta actividad.

En ese tenor, de acuerdo con Malem (2002) uno de los elementos esenciales de la lucha contra la corrupción es, sin duda, la participación ciudadana, dado que la sociedad civil ha representado históricamente un papel clave y fundamental en la exposición de irregularidades que el propio fenómeno de la corrupción se basa en esconder. Y ya sea desde el ámbito periodístico, de investigación o incluso de organizaciones no gubernamentales que se involucran en actividades de transparencia y rendición de cuentas, la relevancia del papel de la sociedad civil se hace patente, pero ello no es de esa manera sin que concurren a

dicha preponderancia las consecuencias propias de la exposición y de atentar contra un sistema de poder que se ha establecido, como ya se ha dicho, desde hace mucho tiempo, pues la seguridad de los propios denunciantes, la violencia y la censura, demuestran el alto costo social de los esfuerzos que se realizan fuera de la estructura política en el combate a la corrupción, siendo una obligación redundantemente a cargo del propio Estado que estas situaciones no se materialicen o en su defecto se reduzcan una vez que las medidas adoptadas para erradicar la corrupción comiencen a rendir algún fruto.

En ese sentido es de suma relevancia también el fortalecimiento del marco institucional en el combate a la corrupción, dado que si bien no todo depende de ahí, es innegable que un sólido sistema jurídico, aunado a una estructura gubernamental razonada, eficiente y comprometida son elementos que representan un soporte de importancia incalculable en la vigilancia en el manejo de recursos y el establecimiento de mecanismos de supervisión, pues incluso la llegada de nuevas tecnologías ha posibilitado y facilitado hoy la exposición de los casos de corrupción, pues “La digitalización de los procesos de adquisición refuerza los controles anticorrupción internos y la detección de faltas a la integridad; de igual manera, brinda servicios de auditoría que pueden facilitar las investigaciones” (OECD, 2016); sin embargo, aun cuando la capacidad del Estado para sancionarla y, sobre todo prevenirla, sigue siendo limitada, y aunque la tecnología ha permitido una mayor trazabilidad de los recursos públicos, la corrupción continuará adaptándose, generando con ello la necesidad de una vigilancia activa y no reactiva, es decir, OIC que desde una perspectiva de prevención trabajando siempre un paso adelante evitando que los actos de corrupción se lleven a cabo, en lugar de gastar una muy considerable cantidad de recursos en perseguir a los infractores, que si se lleva a cabo debidamente la actividad de prevención, no deberían existir.

Lo anterior es así porque los OIC en los municipios de México, derivado de la enorme diversidad que existe en sus necesidades, recursos y contextos, tienen un impacto que alcanza mucho más allá de la mera función administrativa,

representando un mecanismo esencial de lucha anticorrupción, dado que en una estructura federal, como es el caso, donde los municipios con su proximidad ciudadana se encuentran en contacto directo con las necesidades y responsabilidades de bienestar social y donde se encuentran también en contacto directo con la aplicación última de los recursos, ya sean federales, estatales o sólo municipales, posibilitando y facilitando de esa manera una actitud proactiva en la vigilancia de las actividades que realiza la administración pública de cuyo impacto, estos OIC municipales son directamente testigos y al son de lo cual, con una directriz preventiva se pueden consolidar las bases de una cultura institucional de integridad y responsabilidad.

De esta manera, una cuestión sumamente delicada que atender respecto de los OIC en el ámbito municipal para el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo de sus potencialidades institucionales, es la autonomía técnica y de decisión, ya que ésta representa un punto clave de su efectividad, pues a pesar de que su función deriva de la obligación de vigilancia para garantizar la correcta administración de los recursos y prevenir y sancionar irregularidades, existe una diversidad, que incluso pudiera llamarse mayoría, de municipios donde la operación de los OIC está condicionada por factores políticos que obstaculizan su independencia, no sólo institucionalmente, sino a nivel de los propios servidores públicos que los integran que en muchas ocasiones se trata de agentes poco comprometidos con el objetivos y susceptibles de incurrir en conductas tales que se obstaculicen las investigaciones pertinentes y propias del órgano, generando con ello la necesidad de una reforma integral que tenga a las personas servidoras públicas más capacitadas en la materia y con los más altos estándares morales y éticos generando estos cambios desde una posición técnica y de mérito de acuerdo con lo establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, más no a personas posicionadas por lealtades o amiguismos políticos.

Así, desde el municipio, otro elemento esencial en el fortalecimiento de los OIC es la propia educación cívica y la participación ciudadana, ya que la corrupción como fenómeno, no puede ser erradicada en el ámbito municipal únicamente desde la perspectiva institucional, sino que requiere la implicación activa de una sociedad que comprometida también con los beneficios de un sistema operante y eficaz se involucre en los propios procedimientos de vigilancia, desde la creación hasta la puesta en marcha de mecanismos de denuncia accesibles, la promoción de espacios de consulta y discusión pública, la capacitación ciudadana en materia de transparencia y rendición de cuentas, hasta la necesaria y transversal evaluación de impacto que sirva como evidencia de que el sistema burocrático toma en cuenta dichas medidas para su propio funcionamiento y consecución de objetivos, de tal manera que los OIC juegan un papel fundamental en ello, no exclusivamente como agentes sancionadores como tradicionalmente se les aborda, sino como órganos activos de prevención que sean promotores de una nueva forma de interacción entre gobierno y ciudadanía.

De este modo, los OIC tienen el potencial de constituirse en una herramienta poderosa en la lucha contra la corrupción desde y para el ámbito municipal, si se logra superar el desafío de una necesaria consolidación o reconsolidación institucional, que abarca desde la capacitación y profesionalización de las personas servidoras públicas que los integran, hasta la incorporación de mecanismos normativos y prácticos que les permitan garantizar su independencia y blindar sus decisiones de los intereses propios del sistema de corrupción, atravesando por la implementación de tecnologías avanzadas para el monitoreo de la gestión pública, pues la existencia del Municipio y de los OIC libres de corrupción, no es nada más una aspiración ética o idealista, sino una condición *sine qua non* para garantizar el desarrollo equitativo y la justicia social en el país.

Capítulo 3

Una crítica al enfoque sancionatorio en los órganos internos de control. Limitaciones y oportunidades.

3.1 Impacto interno y externo del enfoque sancionatorio en los órganos internos de control.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la arquitectura institucional de los órganos de la administración pública atraviesa una etapa crucial en la historia de su desarrollo, así como en las dinámicas de vinculación con los ciudadanos, lo cual representa en sí mismo una evolución del estatus quo de dicho vínculo, si se toman en cuenta dos factores: la juventud de los estados nación democráticos como figura de gobierno alrededor del mundo; y el contexto latinoamericano donde dicha juventud se entiende como inmadurez de las instituciones del Estado, tendientes a que, en el discurso, se muestren más abiertas y cercanas a la gente, pero en los hechos se consoliden como estructuras de poder concentrado, como es el caso de la cultura partidista en México en nuestros días, y como lo fue durante más de setenta años el siglo pasado aun a pesar de la relativa estabilidad política que se vivió, comparado con el siglo XIX.

Con poco más de 200 años como Estados independientes, los Estados latinoamericanos presentan un preocupante patrón de inestabilidad política, que sin duda afecta y transforma a las instituciones del Estado, siguiendo precisamente esa dirección que nos evoca figuras dictatoriales, individuales y colectivas producto de un histórico enamoramiento con regímenes populistas, o una versión remasterizada de ello, con ínfulas de control absolutos que ofrecen a los ciudadanos la ilusión de control total en las instituciones y en sus propias vidas, soslayando realidades evidentes que arteramente contradicen los discursos oficialistas, como es el caso, por ejemplo de la seguridad pública en el ámbito federal del país.

Ese enamoramiento con el poder y su engañoso manejo mediático, aunado a la falta de conciencia histórica, se ha convertido en un campo fértil de proliferación de estas figuras que incluso alcanza a instituciones sociales como la propia familia y ha permeado en lo más profundo de la estructura de la administración pública, donde en aras de una conducta de poder concentrado, de amiguismos y de intereses del partido hegemónico en el país, las propias instituciones se han asentado en una tendencia sancionadora de control y en la cual, dicho sea de paso, como se mencionó en el capítulo anterior, se sienten excesivamente cómodas, debido a la naturaleza del propio poder que se indagó previamente.

En el caso concreto, esta problemática asoma sus alcances en uno de los órganos diseñados precisamente para mantener el control y el orden interno de las instituciones, es decir, los OIC, y lo cierto es que esto implica que en ellos, desde sus orígenes como tal y en sus antepasados históricos del siglo XX, siempre ha existido esa inquietud, por un lado, el ejercicio de la mano dura del poder para llevar las riendas de una institución bajo una amenaza constante de castigo ya que se suele pensar que “es poco probable que el individuo aproveche la oportunidad si cree que el descubrimiento posterior y el castigo consiguiente, son seguros” (Luna, G. et. al., 2019, 41 p.) y, por el otro lado, un puesto fundamental para cumplir con las normas de una correcta administración, buen gobierno y combate a la corrupción donde se busca colocar personas estratégicas que vayan acorde a la tendencia del partido hegemónico en el país, es decir, que no causen problemas.

Ese problema identitario de los OIC los ha hecho tender, administrativa, histórica y sistemáticamente, hacia una formula sencilla de mano dura, sanción e impiedad, cuando ha sido requerido, es decir, un enfoque sancionatorio que privilegia su posicionamiento OIC como una herramienta de ejercicio de poder puro y duro, pero al servicio de intereses no siempre objetivos, comprometiendo con ello, no sólo la naturaleza del órgano, sino su propia eficacia.

Así, sea por la razón que sea que lo motive, el adoptar un enfoque sancionatorio como eje central de las gestiones realizadas por los OIC, ha impactado radicalmente la estructura de las instituciones y ha comprometido su desempeño, dado que muy lejos de servir como una guía preventiva y como último recurso interno en la corrección de irregularidades, la constante amenaza de sanciones compromete todas las etapas de los procesos administrativos, desde la planeación hasta la ejecución y evaluación de políticas públicas, de manera tal que este enfoque punitivo influye decisivamente en la toma de decisiones diarias de los servidores públicos comprometiendo incluso su objetividad, de manera un tanto contraintuitiva, pues lo que se pretende con dicha presión es justamente orientar esas decisiones hacia un puerto en particular, generando de esta manera un clima en donde la prevención, el asesoramiento técnico y el acompañamiento de las instituciones en las decisiones y procesos, pasan a segundo lugar.

Esta tendencia sancionadora, con el paso del tiempo, ha ido erosionando, tergiversando y desvirtuando los objetivos y la percepción interna de los OIC como un órgano coadyuvante de mejora y lo ha convertido en la encarnación de la fiscalización constante, bajo la constante amenaza de procedimientos disciplinarios, donde cada error es sancionable, aun cuando ello pudo haberse prevenido con el acompañamiento y participación adecuadas.

Desde la entrada en vigor de la LGRA en 2016 (2017 en las entidades federativas), se expuso un catálogo exhaustivo de faltas administrativas desde las no graves hasta las graves ya que en dicha Ley, las faltas administrativas no graves son sancionadas por los OIC, mientras que las faltas administrativas graves son sancionadas por Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; lo que se materializa a través de un procedimiento estandarizado para imponer las sanciones que van desde una amonestación hasta la inhabilitación, e incluso en el ámbito penal se recrudecieron las penas por los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de su encargo y se especializó la persecución de los mismos con la creación de las fiscalías

anticorrupción, lo cual, como parte de los esfuerzos del SNA ha sido coadyuvante en la unificación normativa y la homogeneización de criterios en todo el país para el combate a la corrupción, buscando la coordinación y el esfuerzo conjunto en los tres ámbitos de gobierno.

Sin embargo, esa tendencia de unificación y la amplitud del catálogo de conductas sancionables, sumado a la problemática de la tendencia sancionadora en los OIC, desnuda la identidad de los mismos, tanto en lo particular como en lo general, pues mientras algunos de ellos han tendido a desplazar su actividad hacia la discusión acerca de la oportunidad de medidas de prevención y la pertinencia de soluciones alternativas, otros han consolidado y cristalizado a la sanción como un fin en sí misma, derivando en un modelo en donde se condiciona la eficacia y el éxito de los trabajos de los OIC a la cantidad de resoluciones punitivas y la aplicación de tablas arbitrarias de gravedad de las conductas, comprometiendo de este modo los objetivos de estos dentro del SNA y, consecuentemente, su efectividad, lo cual sin duda alguna genera que hoy estén atravesando una marcada crisis de identidad, donde la rigidez que en algunos casos ha adquirido fácticamente el proceso de fiscalización interna, así como la notable deficiencia en la satisfacción de los requisitos formales de motivación debido a su actuación arbitraria, se encuentra en franco conflicto con los objetivos preventivos de estos e incluso con garantías constitucionales tan básicas como el debido proceso y la presunción de inocencia y “lo más grave es la impunidad que reafirma la probabilidad de que no haya consecuencias punitivas, aun cuando existen instancias públicas responsables y con atribuciones para hacerlo” (Adam, A. y Huacuja, S., 2025, 508 p.).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen límites claros a cualquier actividad y potestad sancionadora, pues a partir del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 1, en su yuxtaposición con el artículo 14 del mismo texto constitucional, demandan de todas las autoridades el demostrar fehacientemente el nexo entre la conducta del servidor público y el daño

o menoscabo al interés o recursos públicos. Sin embargo, cuando prevalece el enfoque sancionador en las actividades del OIC, generalmente sus resoluciones son elaboradas desde moldes que contienen planillas ya estandarizadas que, con base en cuestiones genéricas y hallazgos superficiales, omiten entrar en un análisis profundo de las circunstancias que rodean al asunto, atenuantes o no, dando cabida a que un alto porcentaje de dichas resoluciones sean combatidas masivamente frente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o su equivalente en los estados, según sea el ámbito de competencia, donde estas resoluciones tienden a ser anuladas, no sólo por vicios formales, sino de fondo, lo cual, a su vez, alimenta una tendencia reactiva en la impartición de justicia, práctica que es igualmente indeseable, pero que a la par del enfoque sancionador de los OIC entran en un círculo vicioso que atenta contra el propósito disuasorio inicial de dichos órganos, pues se inicia con una espiral de sanciones e impugnaciones que al final entorpece, tanto la administración de justicia, como el desempeño de las instituciones de la administración pública y el cumplimiento de sus fines, más allá incluso de solamente los propios OIC.

Esta situación reflejada al interior de las oficinas en el día a día de los servidores públicos, los ha vuelto conscientes de ello generando que se internalice una cultura que gira en torno a la amenaza punitiva, provocando el recelo y la desconfianza donde los responsables de los procesos se mantienen a distancia revisando varias veces cada trámite bajo el contante asedio de la espada de Damocles en que tienden a convertirse los procesos disciplinarios, generando con ello a su vez, una cautela desmedida y enfermiza que paraliza la colaboración, obstaculiza el flujo adecuado de la información, fomenta una actitud defensiva de las instituciones y diluye la toma de decisiones, para consecuentemente afectar el desempeño general de la institución y con ello el cumplimiento de sus objetivos, se trate de la que se trate; y curiosamente, promueve con ello la posibilidad de la corrupción pasiva del control interno, es decir, la conducta donde los sujetos de auditorías podrían buscar con el dialogo un resultado con cero observaciones (Fernández, J. y Fernández, M., 2022), donde podría existir autocensura en la

emisión de recomendaciones y resoluciones, coartando así los mecanismos y herramientas que otrora se aplicarían a la mejora institucional.

De este modo, un clima donde la responsabilidad tiene tantos y tan constantes riesgos, genera un fenómeno donde el poder tiende a la verticalidad en la toma de decisiones, en donde los mandos medios, ante la posibilidad de encontrarse sujetos a sanciones como servidores públicos, por faltas administrativas e incluso delitos, derivan sus facultades a niveles superiores o se escudan tras una cascada de acuerdos y firmas adicionales, aun cuando sean asuntos de poca relevancia para la administración pública, ralentizado con ello los procesos de gestión, creando verdaderos laberintos administrativos y procesales donde debieran existir procesos simples, aumentando exponencialmente la actividad burocrática, lo que ahoga la capacidad de gestión y respuesta de la administración pública frente a situaciones verdaderamente emergentes, que al no ser atendidas, generan en la ciudadanía la percepción de ineficacia e incompetencia de los servidores públicos y por lo tanto de la administración pública.

En ese mismo tenor, incluso una de las virtudes de las buenas prácticas en contra de la corrupción, puede adolecer frente a una estructura excesivamente burocratizada y paralizada por los empantanados procesos donde dado que en años recientes, producto de los avances tecnológicos, la disciplina documental ha incrementado exponencialmente a partir de la implementación de sistemas electrónicos que gestionan expedientes, registran cualquier apertura de una nueva carpeta, la creación de actas, o incluso notificaciones con sellos y firmas digitales; y ello genera que “al ofrecerse el espectáculo no corregido de ese comportamiento, quienes forman parte de las diversas burocracias o bien siguen el mal ejemplo que se les da, o bien asumen sus tareas sin convicción ni compromiso” (Salazar, P., Ibarra, F. y Flores, I., 2025, 11 – 12 pp).

Sin embargo, a pesar de las aún inexploradas posibilidades de dicha tecnología que fortalece la trazabilidad de las actuaciones de los servidores públicos

y facilita la actividad de auditorías internas y externas, la verticalización y parálisis antes mencionadas crea de facto retrasos e incumplimiento en los procesos automatizados, lo que esencialmente significaría una conducta sancionable como tal, regresando al círculo vicioso que se comentaba anteriormente, acompañado de impunidad y malas prácticas tendientes a disfrazar dicho incumplimiento con conductas internamente corruptas para subsanar tiempos imposibles de cumplir con instituciones empantanadas organizacionalmente en donde nadie quiere asumir responsabilidades, ni siquiera los titulares, precisamente por la amenaza constante generada por la cultura sancionadora.

Esta circunstancia redonda recursivamente en la carga de trabajo de las instituciones aparejado con la presión de cumplir los plazos severos y fatales marcados por la norma, pero sin las herramientas de gestión necesarias para ello por un déficit de compromiso administrativo e institucional, acarreado mayor estrés en los servidores públicos e incrementando con ello los niveles de rotación, ignorando que “si el estrés se encuentra en nivel bajo a moderado, el individuo se siente motivado para realizar mejor sus tareas, con mayor agilidad e intensidad” (Onofre, L., 2021, 27 p.) incluso en áreas no involucradas directamente con las actividades de control interno, lo cual de esta manera se aleja de los procesos de institucionalización del talento y del conocimiento, prescindiendo de los perfiles ideales para los puestos del servicio público, debido a un contrasentido administrativo al que se enfrentan, cuestión que a su vez redonda en más procesos de reclutamiento, inestabilidad laboral, capacitaciones que a la larga no reeditúan para la institución y afectan la continuidad y coherencia en las actividades de la administración pública, dificultando de esta manera, aún más, la colocación de los mejores perfiles con los principios y capacidades técnicas que requiere la administración pública.

Incluso si se pretendiera hacer apología de la potestad sancionadora como mecanismo de aprendizaje, evolución y perfeccionamiento administrativo, lo cual sería imposible si miramos algo tan simple como por ejemplo la historia de la figura

del delito, un enfoque con estas características en el ámbito administrativo resta profundidad y efectividad en el proceso sancionatorio (Schedler, 2015). Las resoluciones finales se inclinan a la superficialidad, carentes de procesos de retroalimentación y de espacios que generen discusión y atención de las causas raíz, en la búsqueda de mejora y creación de protocolos que eviten la misma conducta en otras áreas, con una marcada ausencia de informes de las lecciones aprendidas con esta falta, tanto individualmente, colectivamente e incluso institucionalmente, buscando el diseño o moldeado de figuras como los talleres basados en casos reales, lo cual deja ir una enorme oportunidad en cuestión de utilizar las faltas sancionadas como catalizadores para incentivar y forzar el cambio, disipando y diluyendo con ello la posibilidad de que las sanciones tengan al menos un pequeño resquicio de evolución y mejora institucional si se presumen u ostentan como objetivo principal de los OIC.

Hablando de los recursos públicos, un enfoque sancionador y la reorientación obligada que se genera dentro de la estructura institucional, obliga a los responsables de la toma de decisiones presupuestarias a asignar mayor cantidad de recursos, no sólo monetarios, al castigo de amigos y enemigos, según sea el caso, soslayando la importancia de cuestiones fundamentales en la cultura de prevención como los programas de formación ética, sensibilización ciudadana o mejora continua de procesos, o peor aún, simulándolos, de manera tal que ello no tiene sólo un impacto económico, sino también identitario, donde esa incultura ética o la cultura de simulación, muy comunes en México y, de hecho en muchos países latinoamericanos, desgasta la figura de los servidores públicos y genera en la ciudadanía una percepción de indeseabilidad, contribuyendo de esta manera al alejamiento, ya de por sí marcado, entre los ciudadanos y sus instituciones, quienes viéndose incómodamente encuentran maneras de interactuar lo menos posible, mientras unos no afecten directamente los intereses de los otros, situación que una vez más genera las circunstancias fácticas perfectas para la proliferación del fenómeno de la corrupción.

En este contexto de limitaciones presupuestales el impacto de los perjuicios que genera para la administración pública el enfoque sancionatorio y punitivo de los OIC acrecienta su influencia e incluso establece las bases para su mantenimiento y reivindicación autopoiético, donde las áreas de prevención, caracterizadas principalmente por el hecho de que sus resultados son sólo visibles a mediano y a largo plazo, son opacadas y se implementan, si es que ello llega a suceder, de manera desigual, frente a la necesidad de publicar y hacer mediáticos los resultados inmediatos de los que la cultura capitalista de hoy es tan fanática, dado que esos resultados sí pueden exhibirse como logros, trofeos y medallas de una administración antes de que su periodo de trabajo termine, sancionado al mayor número de servidores públicos, como una especie de coliseo romano, donde los medios y las redes sociales encuentran un regocijo alienado y enfermizo en ver en acción el poder de una estructura que aplaste a otra o a algún servidor público en particular, reforzando y aceptando públicamente la cultura del corto plazo, la concentración y verticalidad del poder y el déficit de una visión estratégica de la integridad institucional, reafirmando que este sistema pertenece a un violento “entramado fuertemente ligado a los beneficios económicos que reporta tanto su ejecución como su espectacularización y posterior comercialización a través de los medios de información” (Valencia, S., 2010, 26 p.), pero esta vez, haciéndolo no sólo al interior, sino convenciendo a los ciudadanos de la deseabilidad de sus propias prácticas que eventualmente redundarán en mayor corrupción.

Es también de preponderante importancia señalar que incluso medidas tendientes a la transparencia y la rendición de cuentas, tienden a desvirtuarse si el alcance del combate a la corrupción y el control interno se limita a las sanciones impuestas por los OIC, como es el caso de la publicación de sanciones en el portal del SNA y en la plataforma de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, dado que la exhibición pública de dichas conductas, de acuerdo con los objetivos del propio SNA, está diseñada para procurar enviar un mensaje de probidad hacia el exterior y de disuasión hacia el interior de las administraciones. Sin embargo, este impacto positivo depende estrictamente tanto de la calidad de la información como

del seguimiento e interpretación que de ella se haga, porque cuando las resoluciones carecen de un desglose claro y fehaciente de los hechos probados, así como de los fundamentos de Derecho y se atienden los mencionados principios constitucionales en las sanciones aplicadas, la ciudadanía percibe opacidad, arbitrariedad y poder desmedido, lo cual puede ocasionar una erosión en la confianza institucional en vez de reforzarla, sumado ello que para que se cumplan dichos objetivos positivos, debe existir un acompañamiento institucional hacia la ciudadanía donde se ofrezcan explicaciones accesibles y comprensibles desde las cuales se genere una cultura de familiarización de la ciudadanía con estos procesos.

Lo anterior, sin ser omisos en mencionar que la relación actual de las instituciones de la administración pública merece una especial atención, pues la tendencia al espectáculo en sociedades como la nuestra donde la imagen, la percepción, la presentación y el consumo masivo de contenidos morbosamente satisfactorios, predominan sobre la experiencia directa y los hechos, pues en estas circunstancias la cacería de un caso de alto perfil mediatizado cotidianamente desvirtúa el foco de la legalidad hacia la mórbida ejecución pública, ya que “el origen del espectáculo es la pérdida de unidad del mundo, y la expansión gigantesca del espectáculo moderno expresa la totalidad de esta pérdida” (Debord, G., 1995, 17 p.).

Esto se evidencia cuando en los medios de comunicación observamos la sanción administrativa como un capítulo lleno de drama en este vodevil en que suele convertirse la lucha de poder, poniendo en letras negritas y mayúsculas los nombres de los servidores públicos involucrados, ignorando flagrantemente el debido proceso y la presunción de inocencia, lo cual amplifica los efectos perniciosos de la cultura sancionadora, presionando a los OIC a dictar resoluciones a sobre marcha para “dar resultados”, dejando en la cuerda floja la fiabilidad del sistema disciplinario con el riesgo de convertirse en un mecanismo de persecución política y mediática que alimente el morbo de las masas, más allá de actuar como parte de un sistema de mejora y justicia administrativa y combate a la corrupción.

De acuerdo con lo expuesto, la instrumentalización política de las actividades y procesos de los OIC ha quedado en evidencia cuando servidores públicos lejanos a un grupo partidista hegemónico son objeto de investigaciones anunciadas con un enorme y mediático énfasis, mientras que los casos análogos donde otros servidores públicos cercanos a la estructura dominante no reciben el mismo trato, y sus procesos se encuentran marcados por la opacidad y la discreción, lo cual compromete fuertemente la neutralidad y autonomía institucional de los OIC y genera la sensación de impunidad si cuentas con los amigos correctos y de que el propio control interno puede ser manipulado de manera tal que sirva para combatir adversarios políticos, interese esto o no al propio interés público.

Ahora bien, si se toma en cuenta que la efectividad tangible de un enfoque sancionatorio depende, incluso más que de la severidad de las penas, de la efectiva aplicación de las mismas, es evidente que todas las problemáticas antes mencionadas, que además surgen de la propia cultura sancionatoria, dificultan la aplicación efectiva de sanciones, mandando un mensaje de impunidad residual (Méndez, E., Abregú, M. y Mariezcurrena, J., 2001), que desatiende los objetivos de los OIC en virtud de la consecución de cualquiera de los mencionados anteriormente, generando una baja percepción de sanciones efectivamente aplicadas y efectivamente provechosas, independientemente de si las multas o la inhabilitación alcanzan una cantidad considerable de años, por lo que el enfoque prioritario en la actividad de los OIC no debe estar sólo en la cantidad de expedientes superficialmente abordados, sino acompañado de la calidad y la solidez en su investigación, privilegiando los enfoques preventivos de su actividad, de manera tal que mientras mejor trabajen en ese enfoque preventivo, menos ejercerán su facultad sancionatoria.

Por ello cobra enorme relevancia la necesidad, de hecho planteada también por los objetivos del SNA, donde la sanción efectivamente existe, es innegable, pero convive con la prevención y el perfeccionamiento a través del aprendizaje institucional y organizacional, donde exista un acompañamiento

constante de los OIC como aliados institucionales para el cumplimiento de los objetivos organizacionales, colectivos y públicos que requiera cada vez menos la aplicación de sanciones, las cuales en caso de ser necesarias, estén elementadas a partir de un procedimiento legal, sólido y autónomo acompañado de una reflexión colectiva donde se identifiquen, valoren y atiendan las causas estructurales de la falla y se trabaje en acciones tendientes a su corrección, de manera tal que se prevenga que vuelvan a cometerse, no sólo en el ámbito formal, sino como parte de un ciclo de mejora, que eficiente la tarea de la fiscalización y fomente el crecimiento de los servidores públicos como tal, en estricto apego a la legislación vigente.

Esto implica necesariamente una reconsideración de aquello que se considera que marca el éxito en un OIC, pues éste no puede ser determinado exclusivamente por la cantidad de expedientes abiertos o de resoluciones emitidas, sino que debe incorporarse también una medición de indicadores de prevención como, por ejemplo, la reducción de hallazgos recurrentes como producto de fiscalizaciones sólidas y bien sustentadas, la evaluación continua de la efectividad de los talleres y capacitaciones, así como la percepción interna y externa del trabajo que se realiza en los OIC reorientando a mediano y largo plazo su actividad hacia una visión que no sea reduccionista poniendo en medio de todo a la sanción, sino donde se procure el establecimiento de una cultura institucional y sistemática de integridad en el servicio público, con un compromiso sólido para construir una administración pública más ética, resiliente y efectiva.

3.2 Expectativas y limitaciones de un órgano interno de control con enfoque sancionatorio.

En las democracias modernas, hablando desde el concepto histórico del término, se encuentran las bases de las democracias que hoy se viven (pudiendo o no llamarse posmodernas o tardías, cuestión en la que no se ahondará) en el mundo occidental. Es importante llevar a cabo esta precisión, debido a que las necesidades

culturales, políticas y sociales del mundo son cotidianamente observadas desde un enfoque occidentalizado, que desde una visión totalizante, trata de comprimir la vasta complejidad de la historia global desde dicho ámbito de visión, sin embargo, a pesar de que en el mundo no occidental también existen las democracias o ejercicios políticos similares, éstas no comparten con las occidentales los mismos orígenes y contextos que las han hecho lo que son hoy en día, por la sencilla razón de que los planos históricos, si bien están relacionados, son distintos, lo cual genera, sin duda alguna, necesidades distintas que han de ser atacadas por los diferentes Estados y las democracias, a lo que se suma el que “buena parte de las democracias liberales occidentales se ven afectadas por una profunda crisis de legitimidad” (Brugué, J., Martins, S. y Pineda, C., 2020, 313 p.).

Esta situación se replica en el contexto americano, dado que la democracia que se vive en el contexto latinoamericano no es para nada la misma, ni tiene las mismas características con las del norte del continente, como la estadounidense o la canadiense que, sin ser este último propiamente un estado democrático, sino monárquico, el parlamentarismo que ahí se vive sí sigue patrones de desempeño y acción democráticos. No obstante, estos tres sistemas presentan más similitudes entre sí que las que guardan en su conjunto con ejercicios democráticos como el japonés, el coreano o el chino, donde se afirma que el propio partido en el poder es democrático y por consiguiente también lo es el país.

Lo que se busca con esa aclaración previa es establecer que en el mundo entero las concepciones respecto de lo que es o no la democracia, así como la manera en la que ésta se vive y materializa en las sociedades, es diferente y sumamente diversa, pues no sólo abarca de una cuestión contextual e histórica de sus propios procesos de establecimiento y autopoiesis, en algunos casos, sino que varía también en las necesidades sociales y políticas que se buscan responder con el establecimiento de los regímenes democráticos, si es que ello es de esa manera, o también con las dinámicas de establecimiento de poder que se consolidan y maduran en los Estados.

Sin embargo, tal como se consideró en secciones anteriores, en torno al poder existe todavía una constante pugna, no sólo conceptual, respecto de los límites que éste debe tener o no en tales o cuales aspectos, es decir, que en el mundo occidental, sin soslayar la diversidad de los contextos no occidentales referidos anteriormente, en los anales del Estado moderno, en los siglos XVI y XVII la idea del Estado se consideró ya desde ese momento como un ente concentrador de poder, independientemente de su origen, ya sea popular, divino o económico, dando origen precisamente a apreciaciones míticas del mismo (Cassirer, 2004), y teorizadas en torno a esa inmensidad de poder que, independientemente de su origen, estaba diseñado para imponerse sobre otras voluntades; de ahí el Leviatán y el Behemoth de Hobbes, por ejemplo.

Es así que dentro de la propia naturaleza y ejercicio del poder no se encuentra, ni se encontrará nunca, una voluntad de limitación o de administración, pues esa segunda parte, por llamarlo así, después de la concentración, es precisamente la razón por la que los sistemas políticos crean estructuras para organizar dicho poder de manera tal que llegue filtrado, enfocado y limitado a lo que podrían llamarse usuarios finales, siendo estos los ciudadanos, como una suerte de proceso de potabilización de agua donde el usuario final vive su vida consumiendo agua, pero si algo sale mal en el proceso, el ciudadano puede incluso perecer, por el daño que el agua sin potabilizar le puede generar; bueno, así es el poder sin filtros, dado que ese poder desmesurado no tiene por objetivo el bienestar del Estado, la administración de recursos, la seguridad o los derechos humanos de las personas, pues como se dijo anteriormente, el único fin del poder es el poder en sí mismo, pues citando a Hobbes, “como inclinación general de la humanidad entera, un perpetuo e incesante afán de poder, que cesa solamente con la muerte” (2005, 79 p.); y es en esa auto referenciación que los Estados democráticos pueden degenerar muy rápidamente en dictaduras demagógicas, donde un líder supuestamente aclamado por el pueblo, lleva a cabo su arbitraria y egoísta voluntad sin contrapesos generados por estructuras estatales funcionales, dado que éstas se encuentran alineadas al sujeto, partido o grupo en el poder.

En ese sentido, las demandas de supervisión, integridad y transparencia de los procesos de materialización del poder nunca van a ser originadas desde adentro, como una especie de concesión graciosa de un poder que se autolimita, sino desde un enfoque exterior, donde la propia ciudadanía, reclama de las instituciones diseñadas para el ejercicio del poder y de las personas que las conforman un ejercicio desde el cual las necesidades sociales sean atendidas; pues si el poder se autolimitara, no sería tal.

De este modo, el poder ejercido a través de estructuras y personas que las ocupan con el objetivo de racionalizar y administrar el poder y sus consecuencias a través de procesos establecidos para ello es a lo que llamamos burocracia, siendo esta la parte tangible del poder mencionado anteriormente, mismo que podría considerarse abstracto. Y es justamente en ese entorno burocrático, donde se pueden crear estructuras que estén exclusivamente diseñadas para que dichos procesos se cumplan, en un ejercicio responsable y administrado del poder de sus cofrades, es decir, vigilar, fiscalizar y prevenir qué conductas que perviertan los objetivos del propio sistema sean ejecutadas por los agentes que de él participan, en otras palabras, evitar la corrupción.

Así se explica el surgimiento de los OIC en las burocracias actuales, derivado de la constante y creciente demanda ciudadana de gestión pública con base en principios bien establecidos de integridad, transparencia y responsabilidad. De este modo, dentro de la propia estructura burocrática, se crean órganos dotados de atribuciones muy específicas, cuyo enfoque está orientado precisamente a que desde la perspectiva interna de la propia administración pública, exista un área que goce de cierto grado de autonomía suficientemente establecido y jurídicamente sólido para poder llevar a cabo esta actividad de fiscalización y optimización del sistema, lo cual, en términos de lo antes vertido, no es una tarea sencilla, dado que se trata de poder autorregularse.

Ahora bien, la propia historia del Estado, de la sanción y de los castigos, desde la perspectiva jurídica y no jurídica propiamente hablando, nos ha enseñado, que todos los sistemas diseñados para limitar a otro en sus actividades atraviesan siempre, indudablemente, por una etapa diseñada para poder someter voluntades (pues recordemos que se está hablando de poder) de manera tal que impere aquella cuyo fin o cuyos motivos son legítimamente establecidos dentro de la sociedad de que se trate, es decir, que imperen aquellos que enarbolan o defienden de alguna manera valores y principios fundamentales cuyo grado de deseabilidad es tal que merecen ser reivindicados incluso a partir de herramientas o mecanismos de presión, imposición y, en algunos casos hablando de sistemas desgastados, represión.

Esto quiere decir que todos los sistemas de regulación social, desde el moral hasta el económico, cualquiera de ellos transita por etapas en las que la idea de una sanción, de un castigo (Shedler, 2015), es aquella que debe imperar con el objetivo de disuadir al infractor de los citados valores y principios, para no cometer las conductas que el grupo considera indeseables, es decir, que la organización encargada de hacer valer y reivindicar esos principios y valores se diseña para que, en caso de ser necesario, cuente con los mecanismos y herramientas necesarias para poder imponerse sobre el infractor, primero deteniendo la conducta indeseable y luego castigándola, es decir, a partir de la reafirmación de una relación causa y efecto, donde se espera que el agente infractor se auto disuada condicionando su propia conducta frente a un efecto negativo que ésta acarrearía, o debería acarrear, dentro del sistema al que pertenece, siendo este efecto el castigo en cuestión, muy al estilo del condicionamiento operante que en su momento explicaría Skinner.

De este modo, dentro de la administración pública, particularizando de hecho el caso mexicano, al crear órganos diseñados para velar por la defensa de los principios que deberían regir la propia administración, entre los que se encuentran los arriba referidos, fue, y en algunos casos sigue siendo, natural que uno de los primeros pasos que se den es dotar a dichos entes de atribuciones

sancionatorias, en aras de la instauración de un freno que decisivamente ataque internamente la corrupción y la impunidad que eventualmente existan dentro de los órganos de la administración pública, con el objetivo de que la sola amenaza de una sanción, que además debe ser eficaz y eficiente, debería esencialmente disuadir los comportamientos corruptos y negligentes que generan un desvío en el objetivo principal de la propia administración y del Estado, por lo menos del Estado moderno, de ahí la idea de un OIC.

Así pues, una de las primeras cuestiones que surgen como problemáticas a resolver cuando se aborda esta intrincada tarea de auto regulación del poder dentro de la administración pública por la vía sancionatoria, es la existencia de tensiones y pugnas constantes entre la fuerza o poder coercitivo del propio aparato de control (Adam, A. y Huacuja, S., 2025), las garantías que protegen al investigado como persona aunque también sea servidor público, y la presión que ejerce el propio aparato del Estado permitiendo o no ciertas conductas que, ya sean deseables o no, se alinean con la línea de poder hegemónico, situación que hoy no es para nada ajena en el caso mexicano.

Por un lado, se espera que el OIC, con este enfoque sancionador propio de sus orígenes, actúe con celeridad, objetividad y todo el rigor de la ley, y por otro existe la presión constante por anticipar resoluciones o hacerlas a modo, de manera tal que coincidan con el discurso imperante dentro de la administración, que en casi todas las ocasiones, por no decir que en todas, coincide con el que se tiene en el propio sistema político, sobre todo en el caso mexicano, donde esta relación entre la administración pública y los intereses políticos va tan de la mano, dada la muy latinoamericana tendencia de enamoramiento que tienen las sociedades e incluso los países enteros con figuras políticas de concentración de poder, ya sea personales o de partido, derivado ello de la aparente quietud y comodidad que da el hecho de que alguien más tome las decisiones que el grupo social no está dispuesto a encarar; he aquí una característica muy propia del populismo.

Y como ya se dijo, a esta relación se le suma el tercer elemento que, dicho sea de paso, es el que más objetividad presenta de los tres, porque en medio de todos esos arrebatos de carácter político o de la administración pública, existe, hoy más que en años pasados, la obligación de todos los intervinientes de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos del propio investigado; y se habla de la objetividad de este elemento porque es el único que atemporalmente e independientemente del contexto del que se trate no debería ser eludido, pues representa la reivindicación de la dignidad humana sin importar el tema del que se trate o el proceso que se aborde, es decir, que independientemente de lo que haya sucedido, el servidor público nunca va a dejar de ser persona. Sin embargo, es un hecho que se corrobora en las noticias del día a día en los medios de comunicación masivos como nunca antes, el que en esta sociedad del espectáculo, muy desafortunadamente los derechos y garantías de los servidores públicos como personas tienen un impacto mucho mayor en el discurso mediático de apología o escarnio público por el que atraviese dicho servidor público investigado, de forma tal que su deseabilidad social se encuentra condicionada por el discurso que mediáticamente impere, logrando moldear la opinión pública hacia uno u otro lado de la resolución, añadiendo otro elemento de presión al órgano que está investigando y eventualmente sancionando la conducta quien sin duda alguna debe respetar dichos derechos, pero que no va a encontrarse exento de la aprobación o desaprobación social, cuestión que va a depender de si en el caso particular, la ciudadanía enarbó o vilipendió la idea de los derechos humanos y garantías de esa persona en particular, convirtiendo al OIC en el héroe o villano de la historia, sin importar tanto el fondo de la propia resolución.

Así, la existencia de estas tensiones plantea un escenario ya de entrada bastante complicado para la debida operatividad del OIC, mismo que va a encontrar buena parte de su éxito en los casos en los que se logre encontrar un equilibrio entre todo lo que sucede, pero no para quedar bien con todos a través de una resolución amistosa y mediáticamente vendible, sino un equilibrio que le permita mantener sus propios valores y principios dentro de un contexto complicado, ser

sensible de las necesidades de la administración más allá de las políticas y las mediáticas, donde se disfruta ver arder en la hoguera a los enemigos y se convive con los amigos, en una suerte de derecho penal del enemigo, como lo mencionaba Jakobs, haciendo que el sistema opere de tal o cual manera acorde a los intereses que puedan imponerse; bueno, los OIC deben ser capaces de ir mucho más allá de eso y en su núcleo surgió precisamente la necesidad, no sólo jurídica, sino fáctica de demostrar que pueden ser capaces de imponerse sobre todo ese contexto en la defensa o reivindicación de algo más grande que el escarnio, y es precisamente en esta necesidad de poder demostrar que la vía más directa para ello es el castigo, de ahí la tendencia sancionatoria de los OIC.

Ahora bien, para poder entender a cabalidad las aspiraciones, y consecuentemente las expectativas, a las que puede acceder un OIC con un enfoque sancionatorio es menester atender a su naturaleza y alcances, pues un OIC no es únicamente un ente encargado de auditorías financieras que revisan la cuenta pública, sino que la tarea encomendada a estos órganos se extiende a una revisión integral de la actuación administrativa, desde la perspectiva sí financiera, pero también legal, ética, técnica y social, donde cobra vital importancia la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad y el papel que tienen los servidores públicos en ello a partir del cumplimiento cabal de sus obligaciones.

Esta situación respecto del alcance y naturaleza de los OIC se nutre también de la manera en que ese ente hace cumplir su naturaleza en torno a los objetivos para los que fue creado, siendo que desde esta perspectiva sancionatoria, la sanción propiamente dicha cobra vital relevancia, pero no por el castigo en sí mismo, sino por todo lo que implica dentro del sistema más allá de las consecuencias negativas que tiene el significado gramatical, dado que aquí la sanción deja de ser sólo una herramienta o mecanismo de disuasión aislado, sino que se vuelve la columna vertebral desde la cual y hacia la cual se organiza todo el sistema, transformándola en un dispositivo o *dispositif* (Foucault, M., 2003) en el

sentido foucaultiano pues desde este concepto se crea, establece y consolida una compleja red de estrategias, relaciones y procesos que involucran elementos cuya naturaleza no es homogénea, integrando los distintos elementos y agentes que participan en la administración pública y orientándolos a la producción de efectos de poder, lo cual en el caso del OIC se traduce en la capacidad de tomar sus propias decisiones y poder hacerlas válidas por sobre la voluntad de los agentes a los que castiga, pero también sobre la voluntad de los agentes que lo presionan, dada su naturaleza de ser interno.

En ese sentido, la sanción para un OIC con esta perspectiva se concibe sí como un acto que debe de ser jurídico, pero también como una acción que realimenta la cultura de la institución desde la integridad, ya que establece y evidencia responsabilidades tanto individuales como colectivas, siendo que las primeras deberán de ser atendidas por el directamente responsable, pero en las segundas deben de ser primeramente reconocidas por el sistema e incorporadas como lecciones sobre las cuales se va a escribir el diario del perfeccionamiento y mejora continua del sistema, o por lo menos así debería de ser.

Derivado de esta situación los OIC con un enfoque sancionatorio operan, o deberían operar, necesariamente desde la intersección entre la fiscalización de la actividad administrativa en el cumplimiento de sus objetivos desde la perspectiva técnica, ética y legal, y el propio derecho disciplinario que va a marcar la pauta en la manera en la que los órganos deben ejercer sus atribuciones y los servidores públicos sus facultades de investigación, resolución y aplicación de sanciones, desde un sustento normativo sólido que le permita llevar sus tareas con altos estándares de certeza jurídica tanto para la institución en sí, como para todos aquellos que son sometidos y se someten a su escrutinio, pues no podemos olvidar que en última instancia el objetivo del OIC es garantizar la integridad del servicio público y satisfacer con ello la necesidad de transparencia, eficiencia y eficacia que las sociedades demandan de quienes administran los recursos del Estado.

Tomando esto en cuenta, no es azaroso que la génesis de los OIC se encuentre en la serie de reformas políticas, administrativas y legales que se dio en los estados latinoamericanos, entre los cuales desde luego se encuentra México, pues el propio siglo XX significó años de una inmensidad de cambios en muchos aspectos de la figura del Estado, tomando en cuenta que los países latinoamericanos son relativamente jóvenes como Estados independientes, sin embargo, esa ebullición de problemáticas sociales que se vivió en ese siglo, tanto a nivel nacional como internacional, representó el contexto fértil necesario, para que dentro de las múltiples demandas sociales que surgieron, satisfechas o no, la demanda de combate a la corrupción fue algo que marcó la figura del Estado en toda Latinoamérica (Mirza, C., 2006) y particularmente la historia del Estado en México, dado el antecedente de concentración y ejercicio desmedido del poder desde un marcado presidencialismo donde la voluntad del Estado era la voluntad del Presidente y, consecuentemente, esta también era (¿o es?) la voluntad del partido, el cual, como estructura hegemónica del poder, desde mediados a finales del siglo pasado atravesó múltiples y muy variados episodios de malversación de fondos, uso excesivo de la fuerza y clientelismo político, entre otros, que hicieron cada vez más evidente esta necesidad de regulación del poder.

Y no es que antiguamente no existiera absolutamente nada al interior de las administraciones diseñado para evitar las acciones contrarias a los principios y obligaciones del servicio público, sin embargo, precisamente a finales del siglo pasado que ocurrió un punto de inflexión clave en este rubro, ya que se transitó de una visión pseudopreventiva centrada en la asesoría y capacitación, pero con una visión homogeneizada y un tanto cuanto ingenua en donde se esperaba que el servicio público generara en las personas, una vez capacitadas, la obligación y el compromiso necesarios para no llevar a cabo actos corruptos o negligentes en el cumplimiento de sus responsabilidades como servidores públicos, sin actividades de seguimiento o acompañamiento, sino mejor dicho como eventos aislados, lo cual generó un distanciamiento entre esas ideas y lo que fácticamente representaba el día a día del servicio público, dando origen a una cantidad enorme de áreas grises

o de puntos ciegos donde las actividades de control o regulación de poder no existían, siendo éste el escenario perfecto para la proliferación de la corrupción a escalas como las que conocemos hoy en día.

Este tránsito se llevó a cabo en medio de intensos debates sobre la conveniencia y eficacia de otorgar el poder sancionatorio a órganos adscritos a la propia estructura de la administración, sin importar el grado de independencia o autonomía del que fueran a gozar, pues al final pertenecen a la misma administración que tienen a su cargo revisar, fiscalizar y sancionar; o si por otro lado era más conveniente optar por alternativas que gozaran de una autonomía e independencia totales, en aras de garantizar su objetividad y correcto desempeño.

Sin embargo, esta cuestión hubiera conducido ineludiblemente a una paradoja que redundaría en la pregunta de “*¿quién sanciona al sancionador?*”, dado que este hipotético órgano creado para sancionar a los servidores públicos en materia administrativa, en un ejercicio de coherencia lógica, debería ser también revisado y en su caso sancionado, y siguiendo el principio que motivó su creación, habría de crearse otro para revisar y sancionar al sancionador y así sucesivamente hasta el infinito, buscando una autoridad cada vez más alta y más amplia, que al final atentaría contra la propia división de poderes, pues precisamente es en esa estructura de división donde el poder se intenta equilibrar al final de la cadena, más no a partir de la existencia de un poder santanista como lo fue el Supremo Poder Conservador que revisaba a todos los órganos del Estado mexicano, pero no era revisado por nadie.

Fue precisamente con esta transición de un sistema alejado y pseudo preventivo hacia un sistema sancionatorio que, a pesar de la reticencia inicial, se llevó a cabo un enorme avance en materia de transparencia, fiscalización y combate a la corrupción, a partir de la propia experiencia local y nacional se puede deducir que un OIC con capacidades sancionatorias, siempre que goce de la debida independencia operativa y presupuestaria es perfectamente capaz de generar un

rol disuasorio más eficiente que los sistemas pseudo preventivos que no mantienen un seguimiento y acompañamiento constante en las actividades de la administración pública.

Como parte de esta evolución de los OIC a finales del siglo pasado, entre las expectativas con más difusión e impacto interno y externo a la propia administración ha sido la sanción contundente de las irregularidades administrativas buscando evitarlas porque “la prevención es uno de los objetivos que tienen los Órganos Internos de Control para evitar posibles actos de corrupción o bien, posibles faltas administrativas” (Valdez, A. 2006, 131 p.), es decir, que la sociedad y la propia administración depositan la confianza en el OIC para que si un hecho de estos llega a ocurrir, se actúe ágil y eficazmente en su investigación y sanción, de manera tal que sirva de ejemplo para que todos los servidores públicos puedan percibir dicha sanción como un elemento disuasorio capaz de alejarlos de dichas conductas, antes de que su repetición cause un mayor perjuicio al erario.

Sin embargo, en ésta que sería una de las más grandes fortalezas de un OIC, encontramos también una de sus más marcadas limitaciones, pues el actuar de dicho ente a partir de estos patrones deja en evidencia que se trata de un enfoque reactivo, es decir, que el grueso de su acción se ejecuta una vez sucedido el hecho que se pretende evitar, con el objetivo de que no exista la repetición del mismo, pero ese hilo reactivo es tan delgado que con un simple impulso de voluntad política y soporte de partido, el miedo y la disuasión que pretendería generar un enfoque sancionatorio se perdería completamente, haciendo que la conducta se repita sin control, dejando al OIC un sinnúmero de expedientes por atender respecto de conductas que siguen pasando, pero que el sistema sólo está diseñado para contener, no para erradicar de raíz, de manera tal que un enfoque mixto, con una preponderancia preventiva y cercana permitirían una función anticipatoria que para funcionar exige, entre otras cosas, la existencia de métodos de fiscalización continua, cruce y análisis de grandes cantidades de datos, buzones confidenciales de denuncias, y técnicas de auditoría programada y no programada, todo esto antes de que siquiera

ocurra una sola conducta corrupta, pero siendo también capaz de que, si eso sucede, se puedan implementar los mecanismos de atención y corrección suficientes para que dicha conducta sea sancionada, interna y externamente.

Es así que otra de las virtudes de un OIC con enfoque sancionatorio se basa en la vigilancia constante de la transparencia y las buenas prácticas administrativas que con apoyo en un sólido marco legal han de cumplirse, pero es necesario estar conscientes de que esta actividad requiere una seria inversión en recursos humanos, capacitación y tecnología, operado todo a través de protocolos claros de comunicación inter institucional, pues sin este ingrediente, la vigilancia es un trabajo imposible de realizar.

Ahora bien, en este punto, dentro de esta expectativa de vigilancia encontramos también otra de las más grandes limitaciones de un OIC sancionatorio, y es que el objetivo de la vigilancia en este enfoque es precisamente el castigar las conductas, es decir, que se vigila esperando que algún servidor público cometa un acto negligente o corrupto para sancionarlo y así disuadir a los demás de hacerlo, en lugar de trabajar conjuntamente, como órganos que cooperan dentro de la administración a la que ambos pertenecen, por lo que además comparten el mismo objetivo y papel general para con el Estado y para con la sociedad, pues el objetivo de castigar tiende a quedarse ahí, en el propio castigo; pero el objetivo de un enfoque mixto con tendencias preventivas no se queda en el castigo, sino que se intenta evitar que se tenga que llegar a ello como última instancia, pues se trata de construir un OIC donde efectivamente se trate de evitar desde la raíz que ocurran conductas corruptas, pero que también es determinado y contundente cuando debe imponer sanciones, aunque preferiblemente se busca evitar llegar a ello, en un esfuerzo no por incrementar la impunidad, sino por crear un ambiente en donde las conductas negligentes o corruptas no se den y por lo tanto las sanciones no sean necesarias.

De lo anterior, se rescata como una gran virtud que de hecho representa la más grande expectativa que se tiene de un OIC sancionador y es el hecho de que éste tenga la capacidad de imponer sanciones y que éstas sean vinculantes, ya sea tratándose de inhabilitaciones, destituciones o multas administrativas, se busca que dicha sanción sea impuesta con firmeza y que su efecto disuasorio sea pleno (Lanz, J., 1993), lo cual además forma parte del proceso de resolución de conductas negligentes o corruptas de los servidores públicos, dado que se pretende que el OIC pueda investigar, concluir y sancionar de manera imparcial a los servidores públicos que incumplan con las obligaciones que tienen a su cargo.

A pesar de que el efecto sancionador tiene mucho sentido dentro de un OIC plenamente funcional, un enfoque que lo priorice presenta dos tipos de limitaciones, una externa y una interna. La primera, es que no debe estar en las manos del OIC la totalidad de la responsabilidad de sancionar conductas y, de hecho, tampoco de sancionarlas todas, es decir, que existen conductas que por su gravedad no sólo es recomendable, sino necesario que sean castigadas por órganos ajenos a la propia administración pública, en aras de la mayor responsabilidad y complejidad que pueden acarrear casos de conductas que constituyan infracciones graves al servicio público.

Y la segunda de las dos limitaciones está relacionada con el hecho de que internamente las resoluciones deben estar sólidamente fundadas y motivadas jurídicamente, con la evidencia y análisis suficiente para poder sostenerse frente a los eventuales recursos de impugnación a los que el servidor público investigado y en su caso sancionado, tiene derecho a acceder, situación que debe darse dentro de un OIC que en la mayoría de los casos no cuenta con los recursos humanos suficientes y donde además es necesario que no todos los servidores públicos que los conforman sean licenciados en o abogados, dado que la actividad de las administraciones públicas no es exclusivamente legal, sino de muy diversa índole, por lo cual resulta óbice que los OIC cuenten con personal capaz de llevar a cabo

las funciones del órgano en esos muy diferentes contextos disciplinarios y profesionales.

Aunado a lo anterior, resulta emergente una problemática que sucede en todos los OIC desde que la idea fue concebida en los términos más arriba señalados, y es que la cultura institucional de la administración pública, suele mostrarse bastante reacia a castigar internamente, pues las implicaciones de hacerlo, vistas desde una perspectiva reduccionista e institucionalista, son que dichas sanciones significan una admisión pública de la existencia de fallas sistémicas e incompetencia de los servidores públicos a cargo de las responsabilidades específicas de cada área de la administración, generando con esto una evidente, en la mayoría de los casos, tensión entre la aspiración punitiva del OIC que ha volcado su actividad en el castigo y la resistencia institucional y personal de los servidores públicos, lo que da paso a un clima complejo en el que el éxito de su desempeño en la atención de sus expedientes depende tanto de la solvencia técnica de este órgano, como de su capacidad de sortear y superar la presión que se da desde el interior y que se conjuga, desde luego, con la exterior.

Adicionalmente a estas cuestiones, existen otros aspectos, además de su enfoque, que inciden en el comportamiento de los OIC y desde luego en sus resultados, explotando al máximo sus limitaciones y evidenciando, en el caso del enfoque sancionatorio, su incapacidad de acción frente a circunstancias que atacan su fortaleza más grande: castigar; por ejemplo, no podemos ser omisos en reconocer que en la vida cotidiana de los OIC la precariedad de recursos es una de las más grandes e irresueltas problemáticas que enfrentan, y por precariedad no debe entenderse escasez, pues la administración pública mexicana no enfrenta escasez de recursos, sino, en muchos casos, una clara y muy marcada desigualdad y desorganización en la manera en la que dichos recursos se orientan y como se aprovechan, a veces, en medidas abiertamente populistas y demagógicas, por un lado, pero por el otro se vive una falta de personal especializado, déficit tecnológico e infraestructura en mal estado, lo cual poco a poco va mermando la eficiencia y

eficacia en los resultados de los OIC y de hecho de cualquier área del servicio público, volviéndola incapaz de responder a las problemáticas sociales emergentes incluso en temas tan cruciales como las pandemias, la escasez de medicamentos, el rezago educativo y la salud. Este enorme cúmulo de carencias tecnológicas y humanas socava la capacidad de los OIC independientemente de su enfoque, para analizar los datos, procesar la información y llevar a cabo sus determinaciones, produciendo cuellos de botella administrativos que redundan a su vez en demoras, críticas y desconfianza pública, alimentando la impunidad y la corrupción.

Lo anterior, tratándose de OIC con enfoques sancionadores trae como consecuencia inevitable el fracaso rotundo del órgano, pues éste ha concentrado su actividad, y consecuentemente su éxito, en la aplicación de sanciones a las que por más que lo intente no podrá acceder debido a las limitaciones materiales que presenta su actividad, y si su mayor virtud implosiona de esa manera, dado que “el exceso de tramitología complica el control, facilita la corrupción y estimula la complicidad entre el ciudadano y el funcionario público” (Morgan, R., Perrilla, J. y Lopez, A., 2018, 72 p.); así se va a tener como resultado oficinas llenas de expedientes sin concluir, sin atender y sin un rubro claro en la razón por la cual sigue operando, como una especie de gangrena en la que se aísla a este órgano de las posibilidades reales de influir en el comportamiento de la administración pública, dejando nuevamente a su paso una estructura sin equilibrio, sin fiscalización y profundamente arraigada a prácticas negligentes y de corrupción.

Otro de los problemas que enfrentan todos los OIC es que, aun cuando la normatividad aplicable lo dispone de otra manera, en múltiples estructuras administrativas existe una dependencia política de la que es sumamente difícil escindirse, pues además de la asfixia financiera, intencional o no, a la que se arriesgan los OIC profundamente dependientes, tenemos el hecho de que los altos mandos tengan la capacidad, legal, fáctica y/o política para influir de manera directa o indirecta con el desarrollo y resultados de las investigaciones que se llevan a cabo, con selectividad en la apertura de expedientes, con el propio debido proceso, con

la persecución y sanción oportuna de las irregularidades o, incluso, con la continuidad de los titulares de los OIC, generando con todo esto una captura o secuestro parcial o total de esos órganos, minando su credibilidad y, desde luego, su papel y objetivos disuasorios, lo cual, tratándose de un OIC sancionatorio, es una ruptura catastrófica que lo deja sin núcleo y razón de ser.

En esa misma línea, es importante mencionar que el impacto que tiene una normatividad fragmentada y ambigua redundando en un impacto significativo en la capacidad sancionadora de los OIC, sobre todo en los que cuentan con ese enfoque, pues ello genera una serie de contradicciones legales donde conviven procesos internos con vías externas de sanción, pero son claras definiciones entre ambas, superponiendo esquemas de sanción y generando conflictos de atribuciones, solapamientos administrativos y jurisdiccionales e incluso incertidumbre sobre la instancia que ha de intervenir en los casos concretos, lo cual conjugado con una cultura organizacional donde se percibe al OIC como enemigo, da origen a una obstrucción sistemática que en un intento por sancionar conductas corruptas o negligentes genera otras, a través de la desaparición de documentos, testimonios vagos o inútiles de los directamente involucrados y un ambiente hostil que impide que el OIC acceda a la información necesaria para el correcto desempeño de sus funciones.

Así pues, idealmente todos los OIC deberían gozar de autonomía funcional y presupuestaria, organizada a partir de un marco normativo claro y definido en cuanto a competencias, sin dar lugar a amiguismos o solapamientos, donde los procesos de prevención, investigación y sanción se lleven a cabo con una integridad y certeza jurídica tales que incluso acarree plazos razonables, respetando en todo momento las garantías y derechos humanos de quien se encuentra sometido a dichos procesos, pues esta correcta actuación, no sólo le otorga solidez al órgano en el cumplimiento de sus objetivos, sino que además representa una coraza que lo blindará de la opinión pública, de cometer arbitrariedades en sus procesos y de la repetición de actos de corrupción (Morgan, R., Perrilla, J. y Lopez, A., 2018), donde

su propia estabilidad le brinde la determinación suficiente para hacerla extensiva a la administración donde las presiones políticas no sean las que cesen a los servidores públicos, lo cual eventualmente generaría un clima de experiencia y compromiso, lealtad institucional, más no fanatismo político o ceguera administrativa, pues la tensión permanente entre prevención y sanción, independencia, autonomía y cooperación, castigo y remediación, constituyen el terreno donde se dirime la relevancia de los OIC.

De este modo, buenas prácticas administrativas que deben contemplar los OIC en su desempeño, como: la consolidación y fortalecimiento constante de capacidades técnicas y metodológicas, la armonización del marco normativo, el fortalecimiento de la figura de la denuncia y la confidencialidad de la misma, la convivencia entre sanción y prevención, tendiendo más hacia esta última, la creación de espacios de dialogo, la cooperación institucional, el establecimiento de claros y objetivos indicadores de desempeño, la transparencia y rendición de cuentas, la constante formación ética de los servidores públicos, la correcta gestión de la comunicación pública, la evolución tecnológica y el fortalecimiento de la autonomía, son cuestiones que son ampliamente recomendadas y serán abordadas con la profundidad debida en el siguiente capítulo de este trabajo.

En última instancia, la eficacia real de un enfoque sancionatorio de los OIC va a radicar en que, una vez alcanzando su propósito interno de castigo, éste pueda articular con un propósito mayor, relacionado con la recuperación de la confianza en las instituciones públicas y el combate a la corrupción, pues cada investigación diligente que termine en una sanción contundente a la que se arribó con imparcialidad representa, además de un avance claro en la materia, un paso más a la constitución de una administración pública robusta, hablando desde el significado sistémico del concepto, donde el OIC no es un fin en sí mismo, sino un elemento que debe ser articulado por la administración pública en la búsqueda de los objetivos y compromisos que tiene la responsabilidad de cumplir, con y para la sociedad.

3.3 Consecuencias de un órgano interno de control con enfoque sancionatorio.

En concatenación con lo desarrollado a lo largo de este capítulo, es importante señalar que efectivamente se ha analizado desde diferentes perspectivas la existencia y operación de un OIC con enfoque sancionatorio, señalando ventajas, desventajas, limitaciones y contextos actuales e históricos que hoy posicionan a estos órganos como parte fundamental del SNA, pero también como parte total de constantes esfuerzos e inventivas a nivel nacional e internacional en contra de la corrupción.

Así pues, en el caso mexicano los OIC, sin importar el enfoque desde el que se estructuren y operen, son parte fundamental de la columna vertebral de una agenda de transparencia y rendición de cuentas ya que, desde su instauración a finales del siglo pasado, han sido concebidos con la consigna de disuadir la comisión de malas prácticas y actos a partir de la amenaza de un castigo o sanción, ya sea penal o de carácter administrativo. Sin embargo, como se indagó en el sub capítulo pasado, esta perspectiva de apostar por el miedo como motivante para la abstención de conductas, no es algo nuevo ni fue inventado en el ámbito de la administración pública, pues incluso desde la perspectiva psicológica, moral, jurídica y social es una tendencia recurrente al momento de establecer sistemas normativos desde los cuales se pretenda regular la conducta humana, ello aunado al hecho de que “el menosprecio al enfoque jurídico de la fiscalización y el combate a la corrupción pudiera ocasionar la invalidez de los resultados de las auditorías gubernamentales y la consecuente imposibilidad de sancionar a un infractor, lo que se refleja en un aumento del índice de impunidad” (Adam, A. y Huacuja, S., 2025, 74 p.).

De este modo existe una clara contradicción entre los principios desde los que opera el OIC, buscando la disuasión por medio del temor al castigo, y el requisito fundamental sin el cual es imposible que el ser humano regule su conducta,

pues un enfoque sancionatorio en los OIC requiere primeramente que en todas las escalas de la administración pública existan servidores públicos comprometidos con altos estándares morales y éticos, y es precisamente por eso que muchos de los esfuerzos de los OIC y del SNA están orientados a una constante capacitación y formación ética de los servidores públicos.

En el aspecto citado es donde se evidencia la contradicción antes señalada, pues si un sistema se enfoca en sancionar, la formación ética de las personas que participan en él es irrelevante, porque el propio sistema es reactivo, pero su éxito a largo plazo requiere que un sistema normativo que no tiene consecuencias inmediatas opere adecuadamente, es decir, la moral de los propios servidores públicos; en otras palabras, el sistema de control institucional se enfoca en el castigo, pero el trabajo diario de éste se basa en la conciencia de los servidores públicos, y no en el adoctrinamiento que un sistema sancionatorio exige para el correcto condicionamiento del comportamiento.

Siguiendo esta línea, si no se condiciona adecuadamente el comportamiento, el trabajo del OIC con un enfoque sancionatorio no tendrá fin, pues en realidad no se atacan las causas de los problemas, ya que el fin es uno, pero las herramientas para conseguirlo pertenecen a otro fin diferente, es decir, el objetivo es castigar, pero para llegar a ello se emplean herramientas que se enfocan en la prevención, no en el adoctrinamiento en torno al castigo.

Lo anterior, no implica que en estas líneas se abogue por un adoctrinamiento de los servidores públicos, sino por un cambio en el enfoque, en la meta de los OIC que frente a las circunstancias actuales, se ha evidenciado como un sistema en franca obsolescencia, con limitaciones muy marcadas y fuertemente rebasado por las realidades tan cambiantes y diversas de estos días, lo que genera un momento perfecto de cambio, marcado por la necesidad, donde efectivamente existan sanciones, pero donde el sistema desde el que operan los OIC no se avoque a ellas como meta, sino como un recurso que si bien existe, se busca que no sea

utilizado, lo que generaría la correspondencia necesaria entre la formación y acompañamiento constante con los servidores públicos, pero también el enfoque del propio sistema que se dirige hacia la prevención efectiva de los actos de corrupción o las malas prácticas, sí, sancionando cuando sea necesario, pero buscando constantemente que sea la menor cantidad de ocasiones posibles, porque cuando se sanciona una conducta, es porque ésta ya generó un daño, de ahí lo reactivo del sistema sancionador.

Así pues, los OIC con enfoque sancionador efectivamente han cumplido un papel de suma importancia dentro de los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, sin embargo es necesario repensar ese enfoque que se les ha dado y que en su mayoría mantienen, pues si se voltea a ver los contextos de la administración pública de los últimos cuarenta años, se caerá en la cuenta que la evolución ha sido enorme, y no así el re-entendimiento de los objetivos y herramientas que deben ser empleados en el combate a la corrupción (Salazar, P., Ibarra, F. y Flores, I., 2025) pues el énfasis en la sanción, lejos de ser la panacea en la materia, plantea diversas y complejas interrogantes sobre su capacidad para generar una cultura de integridad y prevención de irregularidades en la administración pública.

Esto es así porque el OIC en su faceta más coercitiva opera desde la lógica de castigar faltas más que promover procesos de mejora continua que, aunque existen, no son plenamente aprovechados debido a que el sistema mismo no valora esos resultados de prevención, sino el número de expedientes abiertos y de servidores públicos castigados, lo que puede generar dinámicas y clima contraproducente en la gestión pública.

En ese sentido, si se remonta a las reformas que en materia administrativa se llevaron a cabo a finales del siglo pasado en México, precisamente cuando los principios que hoy reivindica la ética del servidor público se constitucionalizaron, se deducirá que en ese momento lo que importaba era, sin duda alguna, fortalecer y solidificar las herramientas de las instituciones en su operación para poder ser

capaces de llevar a cabo la vigilancia en el uso de los recursos públicos, lo cual consumía naturalmente los esfuerzos institucionales en aras de echar a andar un sistema producto de múltiples demandas sociales, por lo que la discusión entre prevención y sanción, al menos en este ámbito de control interno, no representó una importancia significativa.

Sin embargo, cuando se comienza a dar la introducción paulatina de las facultades institucionales para imponer medidas disciplinarias, también se comenzó a ver esta práctica como una herramienta valiosa y necesaria para acotar la discrecionalidad, pero también añadió un elemento de tensión entre la aplicación de la letra dura de la ley y la construcción de procedimientos colaborativos destinados al cumplimiento de la propia normatividad, lo cual en el quehacer diario de las instituciones del Estado no es nada sencillo, debido a que cuando las normas de carácter administrativo se materializan se encuentran con una enorme cantidad de variables que implican y en algunos casos responsabilizan a los servidores públicos en el actuar cotidiano, pues la norma establece qué se debe hacer, pero en muy pocos casos se establece el cómo, aspecto que se deja en manos de las administraciones a partir de manuales, protocolos, programas, etc., que de manera sustancial forman parte de un complejo entramado de elementos donde la discrecionalidad de los servidores públicos es clave.

Es justamente desde ese desequilibrio que, tomando en cuenta las expectativas referidas en el subcapítulo anterior, que los OIC desde esta perspectiva sancionadora, han establecido en segundo plano los mecanismos preventivos necesarios para seguir, en la práctica, prefiriendo el camino de los castigos rápidos y numerosos, lo cual arroja como consecuencia necesaria un rompimiento muy claro entre la institución en general y uno de sus órganos que, incluso al interior, se ve como un enemigo, como un ente indeseable cuya acción es profundamente rechazada por el resto de los órganos que ven en el OIC un obstáculo para el cumplimiento de sus objetivos, tanto de los que se encuentran dentro de la norma como de los que no.

Esta tensión generada por una visión reduccionista del OIC marca un claro abismo de separación entre el cumplimiento de la norma y la actividad diaria de la administración pública, pues el OIC es precisamente el órgano especializado en el cumplimiento que todas las áreas de la administración deben de tener para con los procesos al interior y al exterior en todos los ámbitos de su ejercicio, lo cual no se limita sólo a las instituciones públicas, pues el control interno es un concepto abrevado del ámbito privado (Luna, G. et. al., 2019), pero al excluir al OIC de dichas actividades, se corre un riesgo muy grande de caer en incumplimientos, mismos que se pudieron haber evitado con un oportuno y correcto acompañamiento por parte de quien debería brindarlo, más no que este último se quede esperando el momento preciso para hacer efectivo el error o la negligencia del servidor público para abrir un expediente y seguir engrosando los números de investigaciones y sanciones por aplicar.

Así pues, esta tensión genera que exista un enorme incremento de procedimientos administrativos iniciados contra servidores públicos, pero lo que no es tomado en cuenta es que este aumento en el registro cuantitativo de las investigaciones no refleja un óptimo trabajo del OIC, sino su incapacidad de erradicar las faltas y actos de corrupción, pues sólo le da mayor visibilidad al hecho de que ocurren sin que la cantidad exponencial de expedientes abiertos que se genera redunde en una reducción inversamente proporcional de los fenómenos de corrupción administrativa, o ni siquiera de los errores que por descuido pueden llegar a ocurrir.

De este modo, persiguiendo cada error o desviación en el actuar se los servidores públicos, el sistema de control interno tiende inevitablemente a una sobrecarga de expedientes que desvía el foco de atención y los esfuerzos de otras actividades como la capacitación, la orientación y la mejora en los controles de cada una de las áreas de la administración pública, e incluso esta sobrecarga genera que los propios expedientes que se ansiaba abrir para investigar terminen archivados, abandonados o resueltos de forma tardía, imposibilitando a los OIC para siquiera

cumplir con el objetivo para el que se trabaja desde este enfoque (Morgan, R., Perrilla, J. y Lopez, A., 2018), es decir, los vuelve incapaces incluso de concluir satisfactoriamente los expedientes y de imponer las sanciones correspondientes, aumentando con ello el clima de impunidad, desconfianza y corrupción, erosionando con ello la confianza ciudadana en el OIC y en la propia administración pública.

Dentro de las consecuencias más perversas de la excesiva tendencia hacia la imposición de castigos es la sospecha que consume las relaciones institucionales y personales al interior de las administraciones públicas, pues el que el OIC asuma su rol como sancionador por excelencia, se genera para todos los servidores públicos una clima de potencial acusación, lo que genera desconfianza incluso dentro de las propias áreas, fomentando con ello una conducta defensiva donde el servidor público opta por la inacción o la dilación antes que por asumir una decisión concienzuda y responsable, aun cuando ésta se encuentre dentro del marco normativo, sea plenamente legítima y, en algunos casos, hasta necesaria para el cumplimiento de los objetivos de las propias áreas, cayendo en una excesiva delegación de responsabilidades hasta el último límite posible o el simple abandono de la situación esperando que el servidor público superior jerárquico se encargue o dejándolo como pendiente para aquel que le sustituirá en el puesto.

Esta parálisis administrativa resulta costosa para la administración y en consecuencia para la ciudadanía, pues la materialización efectiva de las decisiones que se toman institucionalmente queda de lado, perdiendo agilidad y provocando también con ello una conducta institucional mucho menos receptiva y un sentir social mucho más ansioso, impotente y fúrico en algunos casos, rompiendo poco a poco el ya de por sí delicado entramado que hoy apenas une a la gente con las instituciones que la gobiernan.

Aunado a lo anterior, otra consecuencia de un OIC con enfoque sancionatorio es presupuestaria, pues los OIC requieren, cualquiera que sea su enfoque, cierta cantidad de personal multidisciplinario para poder efectiva y

eficientemente operar y cumplir con sus objetivos, pero cuando se trata de un OIC con un enfoque sancionatorio esto significa que el área jurídica del mismo debe ser necesariamente robustecida, de tal manera que pueda responder a la cantidad creciente de investigaciones y expedientes abiertos, lo cual puede generar mayor gasto o una ineficiente aplicación de recursos debilitando otras áreas necesarias para la correcta operación de los OIC, llegando al extremo de que dichos órganos estén conformados únicamente por abogados, quienes sin conocimientos técnicos especializados llevan a cabo todas las labores que son competencia del OIC, desde luego orientado a la aplicación de castigos, como una especie de panóptico administrativo que mira sobre los hombros de todos los servidores públicos de la administración, siendo que dicho recurso podría ser aplicado de manera más eficiente en acciones preventivas o en el propio fortalecimiento institucional.

Por oposición con el enfoque preventivo, los OIC con enfoque sancionador se alejan de cuestiones como la prevención o entornos de cumplimiento voluntario, donde la asesoría técnica y el acompañamiento son elementos clave, sin embargo, en el caso mexicano, la ausencia de mecanismos claros y bien establecidos de prevención ha limitado que los OIC evolucionen de acuerdo con las necesidades propias de las administraciones, abandonando la relación recursiva que debe existir entre sanción, prevención y rehabilitación, donde un OIC óptimo busca que haya lo menor posible de lo segundo porque lo primero y lo tercero funcionan plenamente, es decir, hay menos castigos no porque el órgano trabaje menos, sino porque los servidores públicos son más comprometidos y responden plenamente con sus obligaciones sabiéndose siempre acompañados y asesorados, en el cumplimiento de sus funciones, por órgano especializado.

Bajo esta perspectiva, los OIC sancionadores carecen de programas de rehabilitación o reinserción que permitan que los servidores públicos sancionados regresen a su ámbito laboral con un proceso continuo de evaluación y readaptación que ataca las causas que generaron la conducta sancionada en primer lugar, sino que se limitan a buscar la mayor cantidad de años posibles de inhabilitación, siendo

que después de ese periodo el servidor público regresará a la administración como si nada hubiese pasado, muy probablemente tendiendo a cometer las mismas conductas por las que se le inhabilitó o peor aún, perfeccionándolas. Este vacío genera inequívocamente una reincidencia considerable en faltas similares o incluso más graves, lo cual contribuye a una imagen de impunidad que se refleja al interior y al exterior de la institución.

Otra consecuencia del enfoque sancionador de los OIC está relacionada directamente con el debido proceso, pues la urgencia por concluir más y más expedientes lleva a los servidores públicos a tratar de concluir la mayor cantidad de expedientes a costa incluso de la propia defensa del servidor público a quien se pretende responsabilizar, sin las debidas pruebas o con cualquier otra violación procesal contra la legalidad y la certeza y seguridad jurídica, lo que eventualmente redirigirá dicho litigio a los tribunales correspondientes prolongándose por mucho más tiempo y empleando recursos que ya incluso trascienden a los de la propia administración, generando un círculo vicioso que redundará en un bucle que nada aporta al combate a la corrupción.

Además de lo referido, un OIC con enfoque sancionador impacta también en la relación del mismo y de la administración entera para con los órganos de fiscalización externa, los cuales demandan información clara y veraz sobre los procesos y hallazgos, topándose con las discrepancias antes referidas, haciendo ríspida la relación entre ellos, como es el caso entre las resoluciones de los OIC y las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación o con los propios entes fiscalizadores locales, provocando descoordinación y redundancia de esfuerzos, lo que es de suma relevancia para la correcta operación del SNA, el cual no logrará nunca cumplir sus objetivos si estas cuestiones no son debidamente atendidas y solucionadas a manera de fractal en los tres ámbitos de gobierno.

Ahora bien, es importante reconocer que los OIC con enfoque sancionatorio en México han demostrado considerables hallazgos en visibilizar

faltas y sancionar a los responsables, pero al mismo tiempo deja en evidencia las debilidades que ha ido desarrollando a lo largo del tiempo en contextos diversos y cambiantes, que atraviesan por la parálisis administrativa, la ineficiente aplicación de recursos y la erosión de las relaciones inter institucionales, mismas que no se superarán si no se reconoce que el enfoque como tal ya ha alcanzado sus límites, y en ese proceso de caducidad, si no se toman las acciones pertinentes no se podrán superar ni éstas ni muchas otras problemáticas que continuarán surgiendo en las administraciones.

Es por todo lo anterior, que con miras no sólo en el presente, sino en las necesidades de las administraciones, del Estado y de la ciudadanía, que es importante reconocer la existencia de esta problemática, con el objetivo de fortalecer los OIC, pero no sólo ampliando sus facultades sancionadoras, sino dotándolo de herramientas y mecanismos de prevención, colaboración y rehabilitación institucionales que les permitan consolidarse como verdaderos agentes a la altura de la relevancia que tienen para el combate a la corrupción, no abandonando la idea de la sanción, pero sí entendiendo que la capacitación, asesoría, acompañamiento y prevención representan el paso idóneo a seguir en la evolución de la historia de estos órganos, en aras de la sostenibilidad de su actividad a largo plazo para la construcción de una administración pública más transparente, eficiente y eficaz, donde la sanción sea el último recurso, no la estrategia ni el objetivo principal.

Capítulo 4

Pros y contras de una propuesta preventiva en el enfoque de los órganos internos de control.

4.1. Enfoque preventivo vs enfoque sancionatorio en los órganos internos de control.

En un lugar privilegiado dentro de las reflexiones y análisis que es necesario llevar a cabo para poder fundamentar la construcción de sistemas de supervisión y fiscalización pública robustos, pero con un grado de complejidad suficiente que permita la adaptabilidad, encontramos inevitablemente la tensión teórica y práctica, de hecho, más práctica que teórica, que existe entre los OIC con enfoque sancionatorio y los que tienen un enfoque preventivo.

Sin embargo, derivado de lo que hasta este momento se ha expuesto sobre la temática de este trabajo, se puede dar cuenta que, si bien existe la citada tensión, ésta no representa un antagonismo en ninguno de los dos aspectos antes mencionados, ni teórico ni práctico, es decir, que desde finales del siglo pasado la reingeniería de las estructuras de la administración pública a la que fue social y jurídicamente orillada, representó un cambio de paradigma mucho más grande que el que se tenía pragmáticamente planteado, es decir, el cambio fue tan grande que en ese momento su potencial de desarrollo tomó por sorpresa a los estudiosos del tema y también a los propios servidores públicos, quienes en medio de un clima de reestructura de la arquitectura administrativa de las instituciones fueron llamados a intervenir en cuestiones que hasta ese momento les eran ajenas en el mejor de los casos, como transparencia, gobernanza y el propio control como se pretendió entenderlo desde ese punto dentro de un presuntamente renovado Estado Democrático de Derecho.

De este modo, la presencia de los OIC en esa época impactó de tal manera que representó un punto de inflexión en lo que la propia administración pública

significaba, pues es claro que se generó una cierta turbulencia operativa, planeando a los servidores públicos nuevas disyuntivas que resolver, en muchos casos, sin antecedentes ni personales ni institucionales que los familiarizaran con el nuevo bagaje conceptual y procedimental que se incorporó a la administración pública en esos años.

Así pues, el requerimiento operativo y el trasfondo teórico correspondiente respecto del desempeño de los OIC, de reciente creación en aquel momento, obligó a los agentes que participan en y con las administraciones públicas, ya sean servidores públicos o no, a echar mano de herramientas que ya existían dentro de la propia administración, y una de las más fuertes, fue la de la identidad.

La identidad de una institución de la administración pública, más allá de la fútil discusión partidista que deriva casi siempre en fanatismo, habla de su historia, su presencia y, en muchos casos, incluso su mística. Así pues, después de un siglo de regularización política de un país que había tenido un siglo previo de caudillos, en palabras de Krauze, la administración pública optó por seguir el camino ya transitado del castigo como medio idóneo para disuadir comportamientos indeseables, cuestión que se replicaba a nivel social con una tendencia punitivista también en la aplicación de las normas a la ciudadanía, incluso llegando al extremo de la represión sobrando ejemplos históricos de ello; es decir, como cualquier Estado joven, México vio en el castigo la herramienta con la contundencia suficiente para imponer el poder de las relativamente jóvenes estructuras administrativas frente a una sociedad cambiante y en constante crecimiento.

Tomando en cuenta ese contexto, el enfoque sancionatorio de los OIC se ancló en esa tradición que gira en torno a la represalia y el castigo tangible y severo como pilar de control para generar situación (Lanz, J., 1993), convirtiendo la certidumbre, la celeridad y la severidad de las sanciones en un instrumento clave para modular el comportamiento de los servidores públicos desde la intimidación para la corrección de las conductas.

En ese sentido, la razón por la que el enfoque sancionatorio y el preventivo representan una dicotomía, aunque no una antagonía, es porque en aquel momento que se atravesó a finales del siglo pasado en materia de exigencia a los Estados respecto de cuestiones como transparencia o combate a la corrupción, entre otras, las administraciones públicas ya tenían una amplia experiencia empleando el enfoque sancionatorio en sus mecánicas y procedimientos, pero los retos que tenían por delante para responder a las demandas sociales les hicieron conscientes de sus propias falencias y carencias para responder a aquel nuevo contexto. Así, las razones que motivaban los cambios que fueron explorados en el capítulo pasado y la creación de los citados OIC no fueron sólo operativas, sino que subyacían cuestiones sobre eficacia, eficiencia, la propia naturaleza y ética humanas, así como el propósito mismo del control.

Desde ese punto, el enfoque preventivo ha ofrecido un novedoso enfoque prospectivo que descansa sobre la premisa de que las falencias de las administraciones, como la corrupción o la negligencia, son producto, no sólo de servidores públicos que individualmente deciden actuar de esa manera, sino que en gran medida lo son como parte de sistemas imperfectos, ambigüedades e imprecisiones procedimentales e incluso entornos propicios para la desviación de los objetivos de las administraciones, pues estos nunca fueron pensados para algo más que el ejercicio del poder del Estado que desde su creación, como cualquier clase de poder, anhela su ejercicio sin control (Hobbes, T., 2005).

Por ello, la incorporación de esta perspectiva de la mano de los OIC a finales del siglo pasado ofreció esa atención requerida, a partir de la incorporación de columnas o pilares institucionales basados en la educación y acompañamiento de los servidores públicos desde principios y valores bien definidos y establecidos, paralelamente con ejercicios de diagnóstico, capacitación y simplificación de procesos, se busca fomentar la creación de una cultura de integridad que impregne toda la organización y la perfeccione para el largo plazo, minimizando tentaciones y oportunidades para el incumplimiento o la corrupción.

Aquí se puede ver entonces justamente la raíz de la tensión que existe entre ambos enfoques, pues sus objetivos y métodos son distintos. No obstante, esta situación en un entorno donde la corrupción y la incompetencia son amenazas latentes para el bienestar colectivo, y para el propio Estado y sus instituciones, una visión crítica sobre estas dos lógicas, la preventiva y la sancionatoria, adquiere relevancia normativa y práctica, porque pareciera ser que es imperante decidir y crear identidad en torno a una de las dos.

De este modo, en el contexto mexicano, que lleva tantos años marcado por una persistente crisis de legitimidad, repercutiendo en la ciudadanía exasperándola por los estragos de la corrupción como un fenómeno sistémico, pero “a rendición de cuentas pretende echar luz en los clásicos *arcana imperii*, los secretos del Estado imperial, en donde ya no tienen legitimación” (Shedler, 2015, 25 p.); aunque la reflexión sobre la eficacia de uno y otro modelo ha sido pragmáticamente dejada de lado derivado de la urgencia con la que siempre deben atenderse todas las situaciones de un país que desborda en problemáticas, pero al que le urgen soluciones con una prospección a largo plazo, más que sólo herramientas de calma inmediata o mecanismos para sofocar incendios conforme vayan surgiendo, y en ese campo fértil de hechos de corrupción es donde el enfoque sancionatorio de los OIC y de todas las autoridades en general presenta mayor efectividad a corto plazo y una asequible sensación de acción significativa, proveniente de la inmediatez que pueden alcanzar sus resultados.

Pero las problemáticas en esa línea se desbordan más rápido de lo que se pueden atender, de tal forma que incluso ese modelo sancionador caracterizado por la acción vistosa y ejemplar palidece frente a una realidad que le supera y en donde por cada uno de los hechos de corrupción que fueron sancionados están surgiendo diez más, y en ese sentido, no hay presupuesto ni servidores públicos suficientes para atacar la problemática de esa manera, como se analizó en el capítulo anterior.

Sin embargo, ya han sido varios años en esa situación donde además la discusión y aplicación de esta nueva visión se ha postergado, pero al mismo tiempo se vuelve más apremiante la urgencia teórica y práctica de su abordaje e implementación. Sin embargo, una problemática central en este punto es plantear las preguntas correctas, pues ningún OIC puede darse el lujo de adherirse dogmáticamente a uno sólo de esos paradigmas, pues las exigencias de los contextos sociales, políticos y económicos actuales requieren visiones capaces de entender y atacar la complejidad que representan, dado que el apego a ultranza respecto de un modelo, ya sea sancionador o preventivo, nos va a llevar inevitablemente al punto en el que estamos justo ahora, rebasados por una realidad que aún no logramos entender, pero decidiendo por soberbia o ignorancia, limitar nuestras herramientas teóricas y prácticas en la implementación de los OIC por un temor latente de perder eficiencia y eficacia en su accionar, situación que de hecho ya está sucediendo, lo que deja claro que la efectividad y legitimidad de un OIC va a depender de su capacidad de tejer un marco de referencia híbrido, adaptativo y complejo que vaya más allá de esta dicotomía falsamente mostrada como antagónica.

En ese sentido, no se omite señalar que si bien la implementación y mancuerna teórica y práctica de ambos modelos al mismo tiempo es posible, también lo es que respecto de los objetivos que cada enfoque persigue deben ser subsumidos por los de la propia administración pública, pues como su nombre lo dice, los OIC son sólo un órgano de un gran sistema al que pertenecen y para el que operan, pero dentro de ello “el control es indispensable, ya que, de ser necesario, modifica las técnicas de trabajo, previendo y evitando dificultades, en lugar *de*² confiarse en un modelo que privilegia el castigo y no reacciona hasta que ocurren las irregularidades para entonces resolverlas” (Matute, C., 2018, 130 p.) Dicho lo anterior, esta posibilidad de abordaje conjunto va a estar fuertemente influenciada por la capacidad de los servidores públicos de ser sensibles de los

² La palabra en cursiva es propia por cuestiones de sintaxis, derivado de la intención de la cita inserta en el texto original y la intención comunicativa del enunciado y texto.

objetivos de la administración pública que hoy no son ya solamente la imposición de poder frente a otras estructuras, sino que vienen acompañados con los distintos matices del bien común que pretende el Estado y que hoy se ha vuelto un concepto mucho más intrincado que años atrás.

La generalogía de los OIC en México está sumamente ligada a los procesos evolutivos y de transformación del fenómeno de la corrupción como un problema de interés público a nivel nacional, y cuyo surgimiento como estructura formalmente autónoma puede rastrearse hasta las reformas constitucionales de finales del siglo XX que se dieron como consecuencia de la notable exposición de las profundas vulnerabilidades del Estado en materia de combate a la corrupción, siendo que, cuestiones como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002 comenzó a dotar a los OIC con facultades concretas de vigilancia, auditoría e investigación, aunque la recepción de dichas acciones se pareció más a una esquizofrenia institucional, dejando de lado que si bien eran percibidos como órganos esencialmente sancionadores fueron dotados de una visión preventiva, enfatizando la ética y los controles previos, situación que se llevó a cabo más bien como una superposición de funciones sin un rumbo o teoría clara de cambio integrada que permitiera su articulación y refuerzo mutuo.

Lo anterior es así porque este cambio de visión llegó repentinamente, hablando a gran escala, e impulsado por demandas sociales, es decir, no fue un progreso natural o intrínseco del propio sistema, lo cual es ya en sí mismo un tanto cuanto problemático, pues una de las promesas históricas de la democracia había sido la difuminación de figuras o instituciones que concentraran el origen del poder, al devenir éste del propio pueblo, de manera tal que las instituciones que para tal efecto se crean debían transparencia y coherencia al pueblo que las había creado; sin embargo, a pesar de lo anterior, el sistema, sobre todo el sistema punitivo mexicano, no se encontraba preparado para actuar de acuerdo con los mecanismos propios del poder que se auto controla y además le rinde cuentas claras a los ciudadanos.

El intento más ambicioso por superar este cisma que atraviesan las administraciones públicas, fue la creación del SNA, referido ya en el capítulo anterior, en donde se aspiraba a la creación de un marco de amplia coordinación de las instituciones del Estado para combatir integralmente la corrupción en las distintas esferas de gobierno. No obstante ello, la implementación del SNA ha dejado ver claramente la resiliencia de ciertos patrones de actuación de los servidores públicos que actúan desde la oscuridad de las propias instituciones en defensa de los mismos fenómenos de corrupción que se pretende combatir o incluso evolucionando estos, de la mano de estructuras de poder que pretenden disfrazarlo todo con el uso retórico, abusivo, repetitivo y descarado del discurso, siendo que esta situación altera no sólo la eficacia de los sistemas de control interno, sino incluso la percepción de la corrupción, es decir, que la ciudadanía perciba menos corrupción, aunque ésta sigue igual o se incrementa, es decir, el propio fenómeno de la corrupción está evolucionando para pasar por debajo de los radares ciudadanos que motivaron el SNA en primer lugar, tal como lo dejó ver la Encuesta MCCI-Reforma 2023 de Mexicanos Contra la Corrupción (2023).

Dentro de la persistencia, encontramos la fragmentación operativa, donde la lógica sancionatoria, con la promesa fallida de resultados rápidos, visibles y contundentes, se convierte en un hoyo negro que no deja de succionar recursos, atención y esfuerzos, que no sólo no logran los resultados proyectados, sino que además, dejan de lado la prevención recurriendo nuevamente a una centralización muy marcada bajo el discurso de la anticorrupción, tal como por ejemplo sucede con la pretendida optimización de recursos y homogeneización de criterios de la hoy llamada Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno o la desaparición de organismos constitucionalmente autónomos que devuelven sus funciones a las estructuras del poder centralizado, donde esta centralización ha tendido nuevamente a la burocratización, creando con ello una barrera, como las de antaño, que provoca la desconexión de las necesidades específicas de los ciudadanos y de incluso otras instituciones del propio Estado, dejando en evidencia que el camino que han transitado las administraciones públicas en el país ha estado más motivado por

presiones ciudadanas y escándalos políticos que por una concienzuda y coherente planificación con respaldo teórico y pragmático suficiente.

Así pues, estas condiciones contextuales acentúan la fragmentada relación que existe entre sistemas de control interno preventivos y sancionatorios, incluso aunque como ya se comentó, ambos son requeridos mutuamente si se establecen desde los objetivos pertinentes, pero frecuentemente se acusa a la visión preventiva de idealismo, particularmente en contextos burocráticos como el mexicano, en donde encontramos una amplia rotación de personal, una crónica problemática de insuficiencia de recursos y una profunda y arraigada resistencia al cambio, lo que ha generado que los mecanismos preventivos como los diagnósticos, las capacitaciones en materia de ética, o la propia existencia de los códigos de conducta sean degenerados en lo que Robert Merton denomina “ritualismos”, como un tipo de “reacción en la que se abordan aspiraciones culturalmente definidas mientras se siguen acatando en forma casi compulsiva las normas institucionales” (Merton, 2000, 264 pp.), llevando a cabo dichas acciones por el puro valor simbólico del “cumplimiento” como requisito, pero sin un solo ápice de impacto transformador que tenga consecuencias reales en la vida de las administraciones y no se habla de las consecuencias para los ciudadanos, pues quedarían completamente de lado, acumulando papeleo, pero sin un cambio en la cultura organizacional, ni internamente ni mucho menos al exterior.

Lo anterior no es un problema, hablando metadiscursivamente, propio de la administración pública, pues la desconexión entre teoría y práctica en general, sobre todo en el ámbito social es un problema muy marcado que condena a las indagaciones y saberes con poca proyección política al cuarto del olvido, donde algún día, con suerte puedan ser recuperados para ser citados en otra indagatoria que terminará eventualmente en el mismo lugar.

Así pues, en el caso de los enfoques preventivos y sancionadores, teóricamente sí encuentran bases distintas, postulados diferentes, pero, cuando son

implementadas en el servicio público, los objetivos de éste son suficientemente amplios y ambiciosos como para poder incorporar ambos en momentos distintos de la administración pública, de acuerdo a las necesidades de la misma, pero alineados con sus objetivos, porque al final del día, el control interno no es una tarea simple, hablando en el sentido de que requiera poco análisis o pocas acciones, sino por el contrario, es una actividad sumamente compleja que requiere mínimamente enfoques multidisciplinarios desde donde puedan ser observadas las diferentes aristas de la administración, para poder integrar dichas visiones en acciones concretas que impulsen verdaderamente la eficiencia y la eficacia de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones, y al mismo tiempo se conecten con la ciudadanía de forma transparente y cooperativa para la rendición de cuentas.

En ese sentido, por un lado, tenemos el enfoque preventivo que ha sido desarrollado por distintos autores como Robert Kitgaard, desde la perspectiva estadounidense del combate a la corrupción, o como María Amparo Casar, irónicamente, u Oscar Rangel Gonzalez, en México, han formado parte de un marco analítico desde el cual se puede entender a la corrupción no sólo como un mero fallo o accidente en la moral individual, sino también como el resultado de estructuras cuyo diseño crea oportunidades para que dichos actos corruptos se cometan por falta de acompañamiento y de consecuencias tangibles.

Desde esta perspectiva, el control interno apoya en el desmantelamiento de estas estructuras mediante intervenciones proactivas y constantes que, si bien incorporan formación ética, no se reducen sólo a ello, sino que se involucran en la orientación de la discrecionalidad a partir de la aplicación de manuales y protocolos claros, de la mano de mecanismos de supervisión y rotación de funciones, fortaleciendo también los medios de rendición de cuentas a partir de la auditoría interna y canales de denuncia protegidos que forman parte de un ambiente de control que demanda de los servidores públicos un claro compromiso y que además se encuentra establecido y es perfectamente trazable en herramientas como los Lineamientos de Control Interno y Administración de Riesgos, creando con ello

además un ambiente organizacional de confianza, transparencia interna y un sentido de misión pública compartida donde cumplir no sea una carga, sino el valor intrínseco de la organización y de la administración pública en general.

Frente a ello, o de la mano de ello si se quiere ser coherente con lo que aquí se busca proponer, el enfoque sancionatorio se fundamenta en cuestiones relacionadas con el realismo punitivo ampliamente explorado por el derecho y la sociología, de la mano de autores como Gary Becker que desde la visión estadounidense y la economía ha explorado la cuestión punitiva, y como Sergio E. Tonkonoff Costantini que aborda desde Argentina la yuxtaposición entre la transgresión de un criminal, su castigo y el impacto de ello en el orden social.

Los anteriores autores, que serán analizados durante este capítulo junto con los relacionados con el enfoque preventivo, nos dejan ver que la raíz punitivista de los mecanismos de control que el Estado ha creado para autorregularse son indubitablemente de raíces Hobbesianas en cuanto a la preconcepción de la naturaleza humana que gravita en el poder y eficacia del castigo para evitar la repetición de conductas, asumiendo que las personas tenderán a transgredir la norma si los beneficios superan a los costos, apostando por el hecho de que la existencia y aplicación de la sanción haga que ese costo sea cada vez mayor y por lo tanto los servidores públicos no se arriesguen a cometer esas conductas corruptas por temor a pagar ese costo que promete ser contundente y ejemplar, enviando un mensaje a toda la organización respecto de los límites que no se pueden cruzar y reafirmando con ello la autoridad de los OIC como órganos serios, imparciales, determinantes y firmes en su ejecución.

No obstante lo anterior, la crítica que se ha sostenido en años recientes, teórica y prácticamente, son tan contundentes como las que acusan al enfoque preventivo de ser idealista, pues primeramente se le acusa de un exceso injustificado de confianza que ha generado miopía reactiva, es decir, que llega demasiado tarde, cuando el daño ya está hecho y, en su caso, los recursos públicos

ya han sido desviados, provocando con ello que su acción pretenda ser curativa y no profiláctica contra la corrupción, apostando a que no importa que la corrupción suceda, siempre que se esté ahí para castigarla.

Aunado a ello, su aplicación indiscriminada puede tener efectos devastadores sobre la cultura de la administración pública, pues puede incrementar la sensación de injusticia, pues “en algunas culturas, las personas (o tal vez sólo los servidores públicos) tienen valores tan diferentes que la corrupción es menos perseguida, más aceptada, quizás incluso "parte de las costumbres"” (Kitgaard, R., 1988, 62 p.), y esto suele estar anclado en el miedo, y con ello una evidente reacción y defensa, no siempre justificada, que genera resistencia al funcionamiento de un sistema que engendra servidores públicos temerosos de asumir responsabilidades, silenciosos frente a las irregularidades y oblicuos en los modos de accionar frente a un problema que debe ser atendido, como consecuencia de un poder que, como lo menciona Foucault, no sólo controla, sino que reprime (Foucault, M., 2003), degenerando la figura del servidor público comprometido, en subjetividades dóciles y grises que serán reemplazadas el siguiente sexenio o trienio, según sea el caso.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, así como con las fortalezas y limitaciones exploradas en el capítulo anterior respecto de ambos enfoques en los OIC, se puede llegar a un punto que a estas alturas parece inevitable, y es que se abre ante nosotros una puerta que estaba escondida detrás de una dicotomía artificial y simplista entre estas dos perspectivas siendo en sí misma contraproducente, y es que la puerta mencionada, que será desarrollada en este capítulo, nos obliga a replantear la pregunta, y por ello el origen del título de este sub capítulo, pues dadas las necesidades que hoy tiene la administración pública, así como los desafíos sociales por venir, es insuficiente con plantear la necesidad de elegir entre alguno de los dos enfoques, pues nos aleja de la posibilidad compleja y dialéctica de establecer sistemas de relación entre ellos.

Por una parte, el éxito del elemento preventivo reduce la carga de trabajo del elemento sancionador al enfocarse en reducir al mínimo la ocurrencia de actos de corrupción, de manera tal que el elemento sancionador enfoque sus recursos en investigaciones y resoluciones verdaderamente significativas, no sólo para enviar un mensaje de situación, sino para generar cambios materiales que impacten en el entorno del trabajo de las administraciones para el cumplimiento de sus objetivos, dotando con ello a su vez de credibilidad a los procesos preventivos y a las herramientas como los códigos de ética y conducta de los servidores públicos, pues la prevención sin sanción es una reivindicación de una pseudo moral que resulta impotente y la sanción sin prevención se transforma en una máquina de castigos que no aprende de sí misma, sino que sólo está diseñada para reaccionar de manera tardía, siempre detrás del problema y la afectación que ya ocurrieron.

4.2 Ventajas y desventajas de un enfoque preventivo en el papel de los órganos internos de control.

Como ya se ha indagado ampliamente, la corrupción como fenómeno, así como las malas prácticas que genera dentro de la administración pública, constituyen uno de los mayores desafíos para el Estado mexicano y sus instituciones. Frente a esta situación tan desafiante, los OIC, en los tres ámbitos de gobierno, se constituyen como piezas clave del entramado institucional, cuyo objetivo se respalda directamente por la necesidad de legalidad, integridad eficiencia y transparencia que requiere el óptimo ejercicio de la administración pública.

Los mecanismos estructuras y sistemas de control se han manejado con dos intenciones que marcan dos polos principales; primeramente el reactivo o sancionador que apunta principalmente hacia detectar y sancionar de modo ejemplar irregularidades o actos de corrupción ya consumados, apostando a la de disuasión de los agentes para futuros actos que involucren esta senda de corrupción, y de hecho “Lo que sorprende en el caso mexicano es que la corrupción

y su inseparable compañera la impunidad lejos de haber disminuido con el fortalecimiento de la pluralidad y la introducción de pesos y contrapesos se hayan extendido” (Amparo, 2015, 23 p.); y por otro lado el enfoque preventivo que busca anticipar y prevenir riesgos, fortaleciendo los cimientos de los propios órganos internos de control de manera tal que se eviten los fenómenos de corrupción, faltas administrativas, o cualquier tipo de conducta irregular que pueda ocurrir en la administración en cuestión.

Así pues, partiendo de que la estructura organización y funciones de los órganos internos de control están marcadas por un marco normativo en crecimiento y bastante robusto que parte desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se delinea después del 2015 con el SNA anclado en la LGRA como norma referente, desde luego, partiendo de principios constitucionales, de modo tal que la armonización que se procura a nivel normativo después de la creación del SNA ha generado cambios bastante significativos que han cimbrado las bases sobre las cuales se actualizan, precisan y establecen competencias, procesos y criterios desde los cuales se perfecciona técnica, ética y administrativamente a los OIC como sucedió a finales del año 2023 con el “Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general para crear, asignar, distribuir, dirigir, coordinar y extinguir los órganos internos de control en las dependencias incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales por sector, materia, especialidad, función específica o ente público” (2023) con el cual desde la entonces Secretaría de la Función Pública se marcó una pauta y se puso como ejemplo para establecer la manera en la que los OIC habían de ser percibidos tanto en el ámbito federal, como en los distintos ámbitos de gobierno, a partir de la creación precisamente del ya citado SNA.

Este cambio se dio a partir de la reestructura y especialización del propio funcionamiento de los OIC, tal como está sucediendo en los ámbitos de gobierno estatal y municipal, sobre todo en un país multi diverso como lo es México, marcado por distintas necesidades, recursos y cultura que han de ser tomados todos en

cuenta para poder llevar a cabo las modificaciones que requieren los OIC para transformar su propia dinámica, con el objetivo de satisfacer, no sólo sus propias demandas administrativas en materia de combate a la corrupción, sino las necesidades y expectativas sociales que motivaron su reestructura y el periodo que hoy se está viviendo en la materia.

Así también, es importante recalcar que desde la creación del SNA en 2015 los OIC, la Auditoría Superior de la Federación, los tribunales en materia administrativa, las entidades de fiscalización estatales y demás instituciones y autoridades en materia de control interno, atravesaron un cambio en la manera en la que se pretenden cumplir sus objetivos, y con ello un cambio en la manera en la que su estructura opera en el combate hacia la corrupción. Esto es así porque la demanda de la corrupción como un sistema dinámico en los términos expuestos en capítulos anteriores ha evolucionado dado que los sistemas económicos modernos vienen de “principios generales en donde no solo se incluye el comportamiento racional y argumentos de supervivencia como casos especiales, sino también mucho comportamiento irracional” (Becker, G., 1962, 1p.), y ello ha demandado de las propias instituciones y el marco normativo, con las bases antes señaladas, nuevas maneras de actuar, nuevos principios y nuevas estructuras incluso una reconfiguración en el actuar de los propios servidores públicos para la prevención y sanción de actos irregulares, tanto administrativos como éticos, en la satisfacción de demandas sociales; y es justamente por esta razón que la LGRA marca una pauta que ha de ser replicada por instituciones de los tres ámbitos de gobierno dada la naturaleza de dicha ley, procurando la profesionalización y perfeccionamiento de sus titulares, su personal operativo y sus procedimientos de actuación en aras de un objetivo conjunto que, si bien material y particularmente va a estar determinado por el reconocimiento de sus propias necesidades, es, o debe ser, ineludiblemente apuntado hacia los objetivos del SNA.

En ese sentido es normal e incluso lógicamente sostenible pensar que estas transformaciones pudieran quedarse sólo en niveles teóricos reflexivos y diseñados

para la discusión en grandes foros a nivel nacional e internacional, donde se presume una supuesta reestructura sin que en realidad haya cambios fácticos y resultados palpables en materia de combate a la corrupción, cuando, de hecho, los sistemas punitivos “consideran al castigo que imparten como un instrumento reflexivo radicado en la utilidad social que reporta su utilización calculada” (Tonkonoff, S. 2012, 120 p.), y con todo, y el establecimiento del SNA choca con la ambición de estas propias y reconfiguradas maneras de proceder en el control interno, donde efectivamente se corre el riesgo de que se queden como una especulación meramente teórica.

Sin embargo, desde la perspectiva de este trabajo, el marco normativo y su reconfiguración desde el ámbito constitucional no sólo ha generado una ola de cambios en la manera de operar de los OIC, sino que ha establecido nuevas condiciones fácticas para la integración de su personal la manera de gestionar sus procesos y de prevenir y sancionar irregularidades. Cambios que se pueden ver, tanto a la luz de la LGRA, como en la manera en la que la doble responsabilidad preventiva y sancionadora de los OIC desde este nuevo sistema ha propiciado la creación de un marco de estrictos principios éticos que han sido replicados por distintas administraciones, siendo sin duda la más palpable de ellas la del orden municipal, que ha obligado la integración de procesos de auditoría, prevención y control interno y con ello la reconfiguración, si bien no automática ni rápida, del propio actuar de los agentes que participan de esos sistemas de control interno, siendo que poco a poco se ha podido identificar a distintas voces de agentes institucionales y de la sociedad civil trabajando en cuestiones otrora impensables, como lo es la propia contraloría social.

Es importante mencionar que el objetivo primordial de los OIC se ha visto históricamente marcado por demandas sociales, que han sido elevadas a principios constitucionales, y que se establecieron como parámetros desde los cuales la administración pública debe operar, tales como la legalidad, la objetividad, el profesionalismo, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la responsabilidad, la

transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia y, sobre todo, La integridad, de tal forma que su trabajo en la fiscalización de los recursos públicos y la prevención y sanción de faltas administrativas permita que, con el establecimiento de sendos sistemas de control interno, la administración pública pueda llevar a cabo sus objetivos, mismos que si bien están relacionados con los del control interno, no dependen enteramente de éste, pero tampoco se limitan a él, es decir la función de los servidores públicos es tan variada y demanda tantas y diferentes conductas, que el control interno se ve en la necesidad de la reestructuración de protocolos y procesos que garanticen que en todas esas diversas actividades de los servidores públicos de las administraciones se remarque la confianza social en las instituciones y la integridad de las mismas que se requiere para la consecución de los fines del Estado, tal como lo es el bien común, que hoy es impensable sin una estructura sólida de control interno, no sólo sancionador, sino preponderantemente preventivo.

Tomando en cuenta lo anterior, el control interno ha de ser redefinido reivindicando primordialmente la función preventiva, desde la cual los procesos en mecanismos de actuación de los OIC se dediquen a la anticipación, mitigación y prevención, no sólo de los riesgos, sino de los propios actos de corrupción y las bases que los originan, antes de siquiera poder establecer las condiciones de posibilidad desde las cuales se materialicen, es decir, dicha prevención tiene que estar destinada no para que los servidores públicos en el momento de tomar una decisión, desde la cual se corre el riesgo de cometer un acto de corrupción, decidan o no correctamente, sino que debe estar destinada a que el sistema de las administraciones públicas se establezca desde prácticas organizacionales orientadas hacia la capacitación continua, el desarrollo ético personal y profesional de sus integrantes, controles en tiempo real y el establecimiento y promoción de una cultura de integridad de innovación, donde no sea necesario tomar esas decisiones que ponen al servidor público al borde del abismo, lo que consiste en no generar situaciones en las cuales el servidor público dependa sólo de sí mismo para evitar cometer actos de corrupción (Salazar, P., Ibarra, F. y Flores, I., 2025) , sino que siempre esté acompañado por una estructura, cultura y compañeros que en su

conjunto eviten poner a uno o varios servidores públicos en esa situación de disyuntiva ética y profesional, que regularmente, sobre todo en sistemas tan impregnados como el mexicano, deriva en actos de corrupción.

Un ejemplo de ciertas dinámicas y prácticas que han demostrado tener efectividad organizacional en la manera en la que se sientan las bases teóricas y procedimentales de las administraciones públicas para la efectiva implementación de mecanismos de control interno preventivo es el modelo de las tres líneas de defensa, creado por el Instituto Internacional de Auditores Internos e implementado por la Auditoría Superior de la Federación, justamente en 2015 con el nacimiento del SNA. En este modelo la primera línea es la dirección de las actividades de gestión operativa y es la directamente responsable de la identificación evaluación, prevención y mitigación de actos de corrupción, siendo ésta los superiores jerárquicos del personal operativo, como lo son los directores; la segunda línea está marcada por la existencia y correcto funcionamiento de unidades administrativas dedicadas al control interno, como lo es precisamente un OIC; y la tercera línea habla de auditorías independientes en muchas ocasiones externas, ya sea por instituciones que cooperan con aquella sobre la cual se está estableciendo el mecanismo de control o por la propia sociedad civil.

A lo anterior es importante añadir que esta intención del establecimiento de un enfoque preventivo en la manera en la que operan los OIC no es una ocurrencia y muy desafortunadamente tampoco es una iniciativa mexicana, pues existen diversas instituciones de nivel internacional como por ejemplo la OCDE, las cuales han dejado clara la postura de que el control interno no sólo debe de ser preponderantemente preventivo, sino que esa prevención debe basarse en mecanismos que operen desde la evidencia, el análisis y control de riesgos, así como de una organización dinámica y adaptable que establezca líneas de comunicación y cooperación interinstitucional, pero que también añadan una participación activa de la sociedad civil, lo cual en el caso de México fue precisamente en gran medida lo que ha motivado este cambio de paradigma que

hoy atravesamos y que, en un ejercicio de autocrítica y sinceridad, nos está costando mucho trabajo aterrizar y materializar, ello sin demeritar los logros alcanzados.

Esto es así, porque no sólo la experiencia, sino también un sólido sentido teórico abrevado de otros cuerpos de conocimiento como el derecho, la psicología y la sociología nos han permitido dar cuenta de que frente a conductas organizacional o socialmente indeseables un enfoque de prevención que se reestructura para atacar las causas de las problemáticas que se pretenden atender, ha presentado y presenta múltiples beneficios para las organizaciones y, en ese sentido, las administraciones públicas no son la excepción.

Si bien desde este punto es complicado hablar de resultados trascendentes cuando todos los días vemos en las noticias hechos relacionados con corrupción en distintas esferas de gobierno, sí podemos ver que existe una tendencia marcada hacia la reducción en la generación de situaciones tales que propicien actos de corrupción o comportamiento irregular por parte de los servidores públicos, como lo podemos evidenciar en años recientes según cifras del INEGI (2025) en donde las víctimas de actos de corrupción han ido ligeramente a la baja después de haber tenido un importante pico después de la implementación del SNA, derivado de la inestabilidad y reorganización que sufrieron los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, lo cierto también es que el costo de la corrupción ha incrementado y esa tendencia, lamentablemente, se mantiene de la mano de ciertas constantes, como por ejemplo las corporaciones de seguridad pública, pero sobre todo la inherente evolución que también han atravesado las maneras de cometer actos de corrupción, frente a estas nuevas maneras también de controlarlos, es decir, una suerte de círculo vicioso en el cual la corrupción evoluciona al tiempo que están evolucionando los mecanismos para prevenirla y sancionarla.

No obstante lo anterior, esta evolución no es algo nuevo, pero los requerimientos para atenderla sí lo son y esa es una de las principales razones por

las cuales es benéfica la implementación de sistemas preventivos, porque el establecer mecanismos de prevención nos ayuda precisamente a anticiparnos al inherente dinamismo de la corrupción, y no reconocerlo es inocente, en algunos casos incluso negligente, de modo tal que desde la simple implementación de los recursos debemos repensar las bases operativas de los órganos internos de control ya que dicha actividad preventiva, de acuerdo con su propia naturaleza, modifica necesariamente la ecuación costo beneficio en la inversión que hacen las instituciones para el combate a la corrupción, dado que la implementación de controles y programas formativos resulta a la larga más rentable que soportar los daños económicos, sociales e incluso políticos derivados de actos de corrupción y, sobre todo, aquellos que se hacen de un impacto mediático de tal calibre que volvemos al punto de generar desconfianza con la sociedad.

De lo anterior es fundamental, en un ejercicio de honestidad, reconocer que efectivamente los resultados de OIC preventivos no son inmediatos y muchas veces van a llevar más de un periodo de tres o seis años, según corresponda, para poder fraguar resultados palpables al interior de las administraciones y a nivel social, sin embargo, una ventaja que existe de este enfoque preventivo es que precisamente a partir de la promoción temprana y sistemática de mecanismos de comunicación e información que permitan estandarizar los procedimientos, se procura la construcción no de barreras *per se*, sino de nuevas estructuras que alejan a los servidores públicos de viejas prácticas, es decir, cuestiones como la rendición pública de informes, el escrutinio social o el acceso instantáneo e inmediato de la sociedad civil a las cuentas y decisiones de las administraciones públicas que crean escenarios de transparencia en los cuales las propias decisiones, presupuestos y procesos tienden a generarse en condiciones de legitimidad y confianza frente a esa constante observación, ya sea interna y externa.

Siguiendo esa línea, nos enfrentamos con una inherente desigualdad, pues si bien esta transparencia y acceso a la información representa un avance en materia de control interno (Arellano, D., 2015), los requerimientos técnicos y

materiales para que ello suceda suelen no estar al alcance de todas las comunidades o los ámbitos de gobierno, ya que existen gobiernos estatales o diversos gobiernos municipales que no cuentan, y no contarán en un futuro cercano, con los requerimientos técnicos para una actualizada versión instantánea de la información a la cual la sociedad civil tenga acceso y, consecuentemente, esta ventaja marca en su propia implementación irregular una desventaja que desconecta, ya no sólo a las instituciones de la sociedad civil que es ya de hecho un problema que México viene arrastrando desde hace muchos años, sino también desconecta a unas instituciones de otras instituciones, como es el caso de instituciones federales con mecanismos y recursos bastante o considerablemente mayores que los municipios, situación en la que a pesar de la buena intención de cualquiera de los agentes que participan y establecen mecanismos de evaluación y control presupuestaria digitalizados, automatizados o incluso remotos, en el ámbito municipal existe una diversidad bastante amplia de municipios que en muchos casos se quedan días completos sin energía eléctrica, evidenciando que las desigualdades inherentes al sistema que pertenecemos nos pasan factura incluso tratando de evitar sus propios vicios.

De este modo, la modernidad en algunos ámbitos se vuelve un obstáculo en la rendición de cuentas de otros, y eso sin ahondar en desafíos como la ciberseguridad, porque si bien puede existir buena voluntad de agentes estatales o municipales para la implementación de nuevos mecanismos de control interno, si sujetamos en todas las ocasiones estos mecanismos de control interno necesariamente a sistemas digitales o de tecnologías de la información estamos inmediatamente excluyendo a una parte considerable de las estructuras administrativas, sobre todo del orden municipal, que no cuentan con dichos mecanismos y, una vez más, el tren de la lucha anticorrupción abandona la estación dejando a muchos atrás; dicho sin eufemismos, el propio sistema de combate a la corrupción, si pretende implementarse sin atender cabalmente las notorias desigualdades que existen en el país, el resultado de un SNA que pretende la

comunicación interinstitucional y el trabajo conjunto va a ser inevitablemente excluyente.

Ahora bien, con esto no es la intención delimitar la lucha anticorrupción, ni la implementación de OIC preventivos, a una necesaria modernización técnica de los sistemas, pero sí es importante señalar su relevancia, en el entendido de que, además de esos avances tecnológicos que deben de ser implementados por las administraciones a cuyo alcance se encuentran disponibles, existen también maneras desde las cuales el enfoque preventivo nos ofrece la oportunidad de una transformación profunda de los sistemas, y es aplicable no sólo en tareas a gran escala, sino en cuestiones tan rudimentarias como la depuración de trámites, la capacitación constante del personal, el establecimiento de procesos sólidos y capacitación ética, ello con el objetivo de que, a partir precisamente de ese enfoque preventivo, se vayan poco a poco cultivando los resultados de dichas actividades para impactar directamente en la productividad de las administraciones públicas, evitando cuestiones que afectan inherentemente las estructuras como una rotación máxima de personal, despilfarro de recursos y bajos niveles de satisfacción, tanto a nivel interno como a nivel externo, lo cual también redundaría en la desconfianza social.

Es importante señalar que el enfoque preventivo tiene una particularidad que el sistema reactivo sancionador no tiene, y no la tiene porque no le interesa tenerla, porque no está dentro de sus objetivos un cambio a largo plazo, sino que apuesta por la intervención inmediata, y esta particularidad de la que se habla es que el enfoque preventivo tiene un elemento inherentemente pedagógico y esto es uno de los avances más relevantes en la materia, porque se asume al servidor público también como un agente en constante cambio y aprendizaje, por lo que estructuralmente las administraciones públicas se deben asumir, sobre todo desde sus OIC, como aliados de los servidores públicos en un proceso de aprendizaje y perfeccionamiento ético, procesal, técnico e institucional, pues principalmente desde los citados órganos se establecen directrices para consolidar una cultura

organizacional tal que la integridad y la legitimidad no sean percibidas sólo como una obligación castigable en caso de no acatarla, sino como una ventaja con un valor relevante en el ejercicio público para cumplir con la necesidad de satisfacer las exigencias sociales y del propio bien común.

Un ejemplo muy palpable de esto son los distintos cursos de capacitación y preparación en ética y administración pública impartidos por instituciones nacionales estatales e internacionales de control y fiscalización, como la Auditoría Superior de la Federación, las entidades de fiscalización de los estados o a nivel internacional la propia ONU, donde llama la atención tanto sus cursos de ética como su “Plataforma de autodiagnóstico de riesgos de corrupción” donde también participa la Secretaría Ejecutiva del SNA mexicano y en donde la experiencia de utilización de la plataforma es tan didáctica que se le asemeja a cursos escolarizados sobre temáticas fundamentales como lo puede ser matemáticas, español o las bases de las ciencias, es decir, lo que se busca con el establecimiento de plataformas de análisis o modelos como el que se menciona es un acercamiento pedagógico, paso a paso, donde se reconozca cierto nivel de ignorancia, entendiendo la ignorancia como el propio desconocimiento, más no como el desinterés sobre un tema tan complejo como lo es la corrupción poniendo al alcance de todas y cada una de las instituciones, que así lo decidan, una plataforma desde la cual, con datos muy sencillos de ofrecer, se pueden obtener ciertos parámetros o directrices desde las cuales un servidor público comprometido puede influir directamente en la administración a la que pertenece.

Pasos como estos representan otra ventaja, y es que a diferencia de los sistemas reactivos o sancionadores, la conducta desde la que se privilegie la prevención tiende por su propia naturaleza y necesidad a ser replicada, es decir, no consiste nunca en hechos aislados, pero esa repetición y diseminación de los comportamientos desde el enfoque preventivo en los OIC está diseñada para no dejar su transmisión y evolución a la propia naturaleza o conducta sólo de los agentes, como sí sucede en el sistema punitivo o sancionador (Rose-Ackerman, S.,

2001), donde se busca que la disuasión que se genera a partir de sanciones ejemplares automáticamente pase de un sujeto a otro al ver, presenciar o incluso ser parte de procesos en los cuales se establecieron sanciones, asumiendo una petición de principio desde la cual se supone que los agentes que cometen actos de corrupción y han sido sancionados van a generar necesariamente un impacto disuasorio en los demás, sin que el sistema de control interno tenga que hacer otra cosa más que hacer pública la sanción que se impuso, dejando de esta manera a una especie de azar el impacto que las propias acciones implementadas tengan; pero en el sistema preventivo ello no es así, porque precisamente con ese acompañamiento constante que se propone, estas conductas se reiteran de una persona a otra, y si ya hubo una capacitación ética en un área, esa área se vuelve entonces agente también, no necesariamente de capacitación, pero sí de participación de una cultura ética que se configura o se complementa con las de las otras áreas de la administración pública como una especie de reacción en cadena, no necesariamente lineal, pero cuyos efectos se pueden repetir como fractales en distintas instituciones y a distintas escalas.

No obstante todo lo anterior respecto de los innegables beneficios y ventajas que existen en la implementación de sistemas de control interno preventivos, el establecimiento de estos no puede llevarse a cabo desde una visión acrítica, ya que como se ha dicho anteriormente no representan una panacea en materia de control interno pero sí llegan en un momento crucial para su implementación y éxito, pues a pesar de que ningún sistema preventivo puede garantizar un riesgo cero, los mecanismos establecidos para la toma de decisiones y controles preventivos presentan mayores posibilidades que el sistema punitivo que ya ha sido probado y que tiene un límite bien marcado. De este modo un modelo de control interno con enfoque preponderantemente preventivo no está exento de errores, omisiones o incluso manipulación por los propios sistemas de corrupción tan arraigados que puedan conducir a una suerte de perversión en las propias estructuras y de ritualismo en las acciones.

Así, una desventaja que tiene el propio sistema de control interno basado en un enfoque preventivo es que el cambio es tan radical respecto del modelo sancionador o reactivo que en muchas ocasiones los cambios que demanda pueden ser interpretados por los propios servidores públicos como mecanismos de vigilancia opresiva, frente a la cual, si no se tiene cuidado, se van a obtener resultados de resistencia o comportamiento defensivo respecto de los nuevos procesos de anticipación y supervisión, derivado del nivel de compromiso y responsabilidad que reclama el propio sistema preventivo.

Otra desventaja es que la dependencia de este sistema preventivo respecto de la profesionalización e integridad de los servidores públicos que la implementan es tal, que si existe una desviación en la conducta, la administración o los propios OIC se pueden volver vulnerables ante presiones políticas, atentando con ello en el empleo de sus recursos o a su autonomía, provocando que la prevención se vuelva un ejercicio simbólico y ritualista completamente incapaz de la modificación objetiva de conductas o procesos que verdaderamente puedan anticipar fenómenos de corrupción, utilizando la legitimidad del propio enfoque para la probable protección de intereses particulares o el ejercicio arbitrario del poder escudado en un verificación de requerimientos cumplidos en puro papel, que materialmente no tienen consecuencias en el combate a la corrupción, es decir, unidades administrativas con niveles de profesionalización, capacitación y participación altos, pero aun así empañados por la corrupción.

Otra situación problemática respecto de la implementación de OIC con enfoques preventivos la encontramos en el hecho de que si bien los alcances del enfoque preventivo tienen una proyección bastante amplia cuyo impacto se vea o deba de verse en todas las administraciones de los tres ámbitos de gobierno y en todas las unidades administrativas que los integran, la ambición de estos alcances respecto de la integridad, legitimación, participación social y demás objetivos que tiene pudieran ponernos al borde de una situación ilusoria o utópica en donde no se cuente con una preparación técnica debidamente acotada y que retome las

necesidades contextuales de la administración en la que se pretenden implementar los controles preventivos, nos lleva al inherente riesgo de caer en una suerte de esfuerzos fútiles por alcanzar objetivos muy por encima de las posibilidades materiales y fácticas del contexto que se pretende regular y, consecuentemente, desconectado de las necesidades sociales que han de ser satisfechas por una administración pública eficiente, es decir, si bien las administraciones públicas eficientes persiguen los mismos fines que el Estado, de manera general, esto no significa que deban seguir ni los mismos caminos, ni llegar al mismo tipo de resultados materiales, así que, si existe una desconexión entre las realidades y las ambiciones de los OIC en las administraciones públicas, el fracaso de estos últimos es seguro sin importar la cantidad de recursos o preparación que tengan los servidores públicos que los conforman.

También es de suma relevancia reconocer que el enfoque preventivo requiere una implementación de recursos considerable y constante, porque en medio de este cambio que se atraviesa, el enfoque sancionador no puede de un día para otro dejarse de lado, pues asumir el enfoque preventivo no significa una exclusión total del enfoque sancionador, sino que significa añadir a los mecanismos de sanción y persecución de los actos de corrupción nuevos mecanismos de prevención y acompañamiento constantes, lo que necesariamente va a demandar una mayor aplicación de recursos en donde en muchas ocasiones son escasos derivado, por ejemplo, de la heterogeneidad en el ámbito municipal que se mencionó anteriormente, lo cual es en sí una desventaja, porque si bien los beneficios de la implementación de un enfoque preventivo son muchos, los esfuerzos que se requieren para una implementación eficaz de un sistema de control interno preventivo son muchos también y no sólo hablando de cuestiones propias de la conducta de los servidores públicos. sino de cuestiones económicas, porque como cualquier inversión, inicialmente requiere un esfuerzo extra del que se viene haciendo con la esperanza de poder cosechar en un futuro los beneficios que se pretenden.

Otra desventaja, y esto dicho desde una realidad un tanto decepcionante frente de la situación que vive actualmente México, es que aun cuando se tengan todos los recursos y la disposición de buena parte de los servidores públicos, el éxito del modelo preventivo en el control interno depende mucho de un liderazgo institucional legítimo, integral y comprometido con este enfoque. Y esto se marca como una desventaja no porque lo sea en sí mismo, sino porque en el ámbito público de México, en las tres esferas de gobierno, existe un marcado déficit en figuras de liderazgos que cuenten con estas características dándole la atención que merecería a nuestro parecer, por lo que los esfuerzos de la implementación de un modelo preventivo como el que se propone suenan desesperanzadores inicialmente, aunque esta situación no pueda y no deba de detener el compromiso de los servidores públicos, como lo hay muchos, verdaderamente íntegros y dispuestos a orientar su trabajo hacia el perfeccionamiento institucional en la satisfacción de todas y cada una de las obligaciones de las que como servidores públicos son responsables para cumplir el compromiso que se tiene con la sociedad.

Así pues con una mirada amplia que si bien reconoce beneficios, no es negligente ante la existencia de desventajas, podemos dar cuenta de que el enfoque preventivo en los OIC no es el arma definitiva en el combate a la corrupción, pero ha dejado de ser sólo una tendencia meramente especulativa para convertirse en un imperativo práctico institucional y ético frente a una sociedad compleja y dinámica a la que la administración pública debe responder, de modo tal que a pesar de la existencia de las desventajas estamos experimentando en muchos casos, incluso de primera mano, las instituciones son plenamente conscientes del hecho de que las ventajas superan a aquellas desventajas ampliamente, por lo que se reitera la necesidad de fortalecer los OIC en los tres ámbitos de gobierno para consolidar un entorno de gobernanza democrática, protección de los intereses públicos y compromiso con el avance hacia una sociedad más íntegra eficiente y transparente, pues el futuro de estos cambios está inherentemente ligado a la capacidad de las administraciones públicas y de la sociedad civil para reconocer el valor de la prevención y su impacto integrador y genuinamente disuasivo en el

combate a la corrupción, abandonando las soluciones mágicas en pos de un compromiso con el trabajo constante en el efectivo combate a la corrupción.

4.3 Obstáculos para la implementación de un enfoque preventivo en el papel de los órganos internos de control.

Tal como se ha referido en capítulos y subcapítulos anteriores, consolidar un enfoque preventivo en los OIC ha constituido uno de los retos más complejos, estratégicos y desafiantes para la administración pública mexicana desde finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI. Esto es así, porque si bien la función del control ha evolucionado desde una visión preponderantemente reactiva y sancionadora que hoy busca transitar hacia una visión integral donde se privilegia la estrategia preventiva, la realidad institucional del estado mexicano en sus tres ámbitos de gobierno revela que a pesar de que la visión plantea grandes oportunidades en materia de control interno, revela también una serie de obstáculos persistentes que dificultan y van a seguir dificultando, la adopción plena de este nuevo paradigma.

Los OIC, como las instancias responsables de prevenir detectar y sancionar irregularidades administrativas y hechos de corrupción, se enfrentan a diversos desafíos que constituyen una resistencia al cambio y que van desde cosas otrora impensables como verdaderas problemáticas, tales como la cultura organizacional, hasta cuestiones de vanguardia como las limitaciones técnicas o incluso riesgos de inteligencia artificial y seguridad de la información digital.

Así, en un primer momento no podemos olvidar que la normatividad que regula la actuación de los OIC en México se encuentra experimentando una transformación profunda que viene desde las últimas décadas impulsada por la necesidad del fortalecimiento en la transparencia, la integridad en el servicio público y la lucha contra la corrupción, de modo tal que la Carta Magna Mexicana, la LGRA y la creación del SNA marcaron, sin duda alguna, un punto de inflexión en las bases

de la arquitectura institucional y del control interno de la administración pública, pues a pesar de que el control interno no es un concepto propio de la administración pública y ni siquiera originado en el campo semántico de ésta, sí ha incorporado nuevos procedimientos y estándares para la prevención detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Es por ello que las nuevas atribuciones de los OIC, mismas que vienen desde bases normativas constitucionales en el contexto antes referido, han demandado de estos mayores obligaciones para investigar, sustanciar y decidir sobre los procesos a partir de los cuales se atienden las irregularidades administrativas y los hechos de corrupción, armonizando, o por lo menos procurando armonizar, la legislación federal con la local, con el objetivo de otorgar y reforzar la certeza jurídica en torno a sendos procedimientos que se llevan a cabo en ejercicio de esas nuevas facultades. Sin embargo, dicha ampliación de facultades y modernización normativa aún no son suficientes para garantizar la efectividad de un modelo de control interno preponderantemente preventivo, y no sólo por los desafíos que existen en materia de aplicación homogénea de la norma, la coordinación institucional y la consolidación de una cultura de integridad, sino porque incluso en aquellos lugares o administraciones donde esto poco a poco se vuelve un hecho, es complejo aún el procurar cerrar la brecha entre el diseño normativo y la práctica institucional de modo tal que ésta promueva la ética y prevenga efectivamente la corrupción más allá de la mera formalidad legal y el ritualismo, ya que existe una imperante necesidad de que hoy las administraciones públicas tengan contacto con conceptos, escenarios y contextos de otro tipo de técnicas de administración, propias del ámbito privado, de las que hoy abrevan modelos organizacionales en búsqueda de la aplicación de mecanismos suficientes para combatir la corrupción.

Desde la propia perspectiva normativa, uno de los obstáculos más grandes es precisamente la reconsideración y re conceptualización de lo que en administración pública se entiende como marco normativo, pues el principio básico del Estado de derecho nos dice que los particulares pueden hacer todo aquello que

no les está expresamente prohibido por la norma y las autoridades pueden hacer sólo aquello que la norma expresamente les faculta, de tal forma que las autoridades, sobre todo las autoridades administrativas, forman parte de un nicho cognitivo muy marcado que asume la norma, como concepto, relacionada únicamente con la norma jurídica, donde todo aquello que no tiene una sanción *per se* puede no ser cumplido y ello no va a acarrear ningún tipo de consecuencia, lo cual dificulta normativamente el control interno, porque éste no sólo está integrado de normas jurídicas que contienen apercibimientos de sanción en caso de no ser cumplidas, sino que también debe ser integrado por un conjunto de determinaciones normativas no del tipo jurídico, sino administrativo e incluso ético, mismas que no tienen por su propia naturaleza una sanción coercitiva susceptible de ser aplicable, y ese es precisamente el punto donde la construcción normativa del control interno se quiebra, aunado ello a que “algunas de dichas normas son disposiciones “por oficio” de algún jefe que busca sobreprotegerse o que busca algún cambio sin el debido enlace dentro del sistema de organización y el resultado es complicar las operaciones o sacarlas de su cauce normal” (Morgan, R., Perrilla, J. y Lopez, A., 2018, 73 p.).

Este quiebre existe porque en materia de control interno hay cuestiones que, si bien son normativas y el control interno técnicamente demanda su cumplimiento, su incumplimiento no tiene ninguna sanción jurídica susceptible de ser aplicada a ninguno de los servidores públicos que incurran en ello. Así pues, un documento normativo fundamental en este cambio de perspectivas de control interno es el que se conoce como Marco Integrado de Control Interno, el cual constituye una serie de bases e imperativos, desde conceptuales hasta pragmáticos, para una integral aplicación del control interno, sin embargo, es un hecho que en distintos ámbitos de gobierno ni siquiera se cuenta con información suficiente al respecto y mucho menos propiamente con un documento o lineamientos que reflejen dicho contenido y esta situación se vuelve más problemática en el orden de gobierno municipal, donde muy pocas administraciones públicas cuentan con lineamientos o bases de

control interno que no se limiten a requerimientos mínimos establecidos en la norma jurídica.

Lo que esto quiere decir es que el primer, y tal vez mayor obstáculo que radica en el propio sustento normativo del control interno es precisamente que su cumplimiento requiere un compromiso tal que los servidores públicos estén dispuestos a cumplir normas cuyo incumplimiento no acarrea una sanción, es decir, hacer lo correcto única y exclusivamente con el fin de hacer lo correcto, lo cual constituye en sí mismo una perspectiva bastante kantiana del servicio público, y que muy desafortunadamente no impera como parámetros de actuación en buena parte de las tres esferas de gobierno.

Otro de los obstáculos que encontramos en la práctica para intentar establecer un modelo de control interno preponderantemente preventivo se vuelve visible cuando analizamos críticamente la adscripción de los OIC como unidades administrativas especializadas, siempre sujetas a las dependencias de la administración pública o a otros órganos de los tres ámbitos de gobierno, cuya misión principal es garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales a partir de la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción incluso desde antes del año 2000 donde se entendía que los OIC garantizaran que “la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrolla, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la administración pública” (Lanz, C., 1984, 55 p.).

En ese sentido es importante también considerar que entre sus funciones sustantivas más importantes destaca la atribución para realizar auditorías internas, atender denuncias, investigar, sustanciar y decidir sobre procedimientos administrativos disciplinarios, evaluar el cumplimiento normativo de la administración, promover mejoras en la gestión institucional y normativa del control interno y coordinar dicho trabajo con instancias externas de fiscalización, todo lo cual requiere el cumplimiento cabal de una responsabilidad de impulsar un cambio

cultural en materia de integridad en el servicio público, administración de riesgos y mejora continua de procesos institucionales.

Por lo anterior, no es difícil dar cuenta del hecho de que las actividades de los OIC están profundamente ligadas a las bases operativas y estructurales de toda administración pública, es decir, están en contacto con cuestiones torales que definen la identidad de las administraciones, por lo que el alcance de sus atribuciones varía de acuerdo al ámbito de gobierno y naturaleza de la entidad a la que se encuentran adscritos, pero en todos los casos la expectativa es que se actúe con la independencia, objetividad y profesionalismo propio y requerido por el control interno para una efectiva satisfacción de sus objetivos.

Sin embargo, en la práctica los OIC se enfrentan a limitaciones estructurales que dificultan el ejercicio pleno de lo que se refiere líneas arriba, porque la dependencia jerárquica, la falta de autonomía presupuestal y la presión política, sin importar la administración de que se trate, no dejan de ser factores en mayor o menor medida que inciden negativamente en la capacidad de todos los OIC para anticipar corrupción y faltas administrativas y promover una gestión pública integral y eficiente (Adam, A. y Huacuja, S., 2025), y esto es porque en el núcleo de las administraciones públicas no sólo encontramos intenciones y necesidad de eficiencia, como una especie de máquina abstraída de una realidad mexicana que es ya de por sí bastante compleja, sino también encontramos todos los intereses propios del ejercicio de poder mismos que van determinando administración por administración su identidad, bases y objetivos, frente a lo cual, muchas menos veces de las que deberían, los objetivos de los OIC palidecen.

Esto inherentemente está relacionado con otra cuestión que también podría considerarse un obstáculo en sí mismo, y es el hecho de la existencia de una conducta de los servidores públicos fuertemente marcada por el deseo de persistencia de una cultura organizacional tradicional, misma que se caracteriza por la aversión al cambio, la rigidez jerárquica y la prevalencia de prácticas burocráticas

desde donde se privilegia el cumplimiento formal sobre la gestión efectiva de la atención de hechos de corrupción y su prevención, pues la cultura organizacional en muchas administraciones públicas mexicanas se ha construido históricamente sobre la base de la desconfianza y la sanción, generando un sistema de control reactivo que dificulta la adopción e innovación de mecanismos proactivos desde los cuales se pueda hablar de una conducta preventiva.

Esta resistencia al cambio se manifiesta de manera fractal y en formas bastante diversas, ya que, por un lado existe un temor generalizado a lo desconocido, que honestamente no es propio de la administración pública, pero que la alcanza, y, por otro, lado existe un miedo también a cometer errores asociados con la introducción de nuevos conceptos, nuevas maneras de actuar, nuevos procesos, nueva tecnología, nueva metodología y nuevos enfoques de gestión, debido al propio temor a una sanción, razón por la cual los servidores públicos son altamente susceptibles de percibir esta innovación como una amenaza a su estabilidad laboral o zona de confort, generando con ello apatía, escepticismo e incluso una abierta oposición a los procesos de cambio, lo que se vuelve todavía más problemático si hablamos de que el enfoque preventivo del control interno requiere un fuerte compromiso a nivel personal por parte de los servidores públicos en la reinterpretación y re conceptualización de los principios que guían su actuar.

En ese sentido, la propia naturaleza compleja de las administraciones públicas hace que cuestiones que parecieran tan fundamentales, como la propia conducta del servidor público, desencadenen y generen en sí mismas nuevos obstáculos, y precisamente es el caso, porque a partir de lo anteriormente dicho surge otro nuevo obstáculo marcado por el hecho de que esta animadversión de los agentes particulares en la implementación de un modelo de control interno con enfoques preventivos dificulta la interrelación de los mismos, replicando con ello la falta de comunicación efectiva sobre los beneficios y oportunidades que el enfoque preventivo en control interno puede brindar, lo cual viene de la mano con una

ausencia de incentivos para la adopción de esas buenas prácticas diseñadas para reforzar la injerencia institucional hacia este nuevo paradigma.

Esta falta de comunicación no sólo no opera en favor de la aplicación cotidiana de un modelo preventivo en el control interno, sino que refuerza la existencia de estructuras organizacionales rígidas y centradas desde donde la participación activa es desdeñada para el diseño e implementación de estrategias, limitando de esta manera la apropiación y el compromiso de los servidores públicos con los objetivos de integridad y transparencia tanto de la administración pública como de los OIC, y con ello se afecta también el cabal cumplimiento de los objetivos del SNA, pues una de sus principales directrices es precisamente la comunicación interinstitucional, cuestión que es imposible que suceda si al interior de las instituciones las vías de comunicación y la información que circula en torno al combate a la corrupción desde un enfoque preventivo no se toma verdaderamente en cuenta o se deja de lado.

Así, aun cuando nos encontremos en las vías correctas, es también importante señalar que un cambio cultural al interior de las administraciones públicas es, y debe de ser si se pretende que sus efectos sean permanentes, un proceso gradual que va a requerir una buena cantidad de líderes dispuestos a capacitar, participar y reconocer las actividades que los servidores públicos llevan a cabo al interior de las administraciones, así como el impacto que ello tiene en una cultura preventiva que pretende el aprendizaje continuo y que se la orienta a los resultados al combate a la corrupción que requiere tanto el SNA como los OIC con un enfoque preventivo que apueste por soluciones mucho más sólidas a largo plazo, de modo tal que superar esta resistencia al cambio y consolidar el citado enfoque preventivo no es una tarea fácil ni rápida.

Siguiendo la línea de los obstáculos para la implementación de los OIC con enfoque preventivo, nos topamos también con la existencia de un notorio déficit de capacidades técnicas de las administraciones de la mano de una insuficiente, y

muchas veces inexistente, profesionalización no sólo de los OIC, sino de los servidores públicos que integran la totalidad de las administraciones, constituyendo otro obstáculo crítico para la implementación de un modelo preventivo de control interno, ya que la normativa básica antes referida exige que los titulares y el personal que integra las administraciones públicas cuenten con perfiles especializados y competencias técnicas tanto en su materia, como en el cumplimiento de control interno y, de hecho, estos requerimientos son aún más exigentes cuando se trata de los titulares y el personal de los OIC, pues de todos ellos se requiere que cuenten con perfiles especializados y altamente competentes en auditoría, control interno, administración de riesgos, gestión pública y cumplimiento normativo, pero es un hecho innegable que la realidad muestra una brecha significativa entre los requerimientos formales y las capacidades efectivas de los servidores públicos, así como también un notable déficit, y en algunos casos abandono, de medidas de capacitación y profesionalización diseñadas para sortear este obstáculo.

Esto es problemático no sólo porque toda institución requiere un proceso de aprendizaje y capacitación continua, sino porque en el caso de los OIC esa formación y actualización constante son aún más esenciales para que estos puedan identificar, evaluar, gestionar y sancionar irregularidades administrativas y hechos de corrupción de manera proactiva (Valdez, A., 2021), así como para el diseño e implementación de controles efectivos y, desde luego, mecanismos de alerta temprana.

Sin embargo, los programas en la materia aún pasan por un profundo problema de desinformación y son insuficientes, desactualizados o poco pertinentes para las necesidades particulares de cada administración, lo cual, por ejemplo, si se ve desde el ámbito municipal, es sumamente problemático porque las necesidades y requerimientos de los municipios son extremadamente diversas, sobre todo en aquellos estados que llegan a tener más de cien municipios; y aun cuando los programas de capacitación y formación no tienen estas características

negativas antes mencionadas y son efectivamente pertinentes completos y actualizados, la apatía de los propios servidores públicos hace que no se comprometan a participar de ellos o que si lo hacen sea con un franco espíritu de ritualismo, lo cual limita y dificulta la consolidación de los equipos técnicamente robustos y comprometidos que se requieren para la implementación de un modelo preventivo de control interno.

De la mano de la existencia o no de modelos de capacitación y profesionalización de los servidores públicos, y particularmente de aquellos que integran los OIC, encontramos como un obstáculo considerablemente relevante la insuficiencia de recursos financieros, materiales y tecnológicos, pues la asignación presupuestal a estos últimos suele ser limitada y sujeta a recortes y, desde luego, dependiente de una voluntad política de las autoridades superiores, lo que restringe su capacidad para desarrollar programas de prevención, capacitación, auditoría continua y análisis y gestión de riesgos, cuestiones que son sumamente relevantes para un combate efectivo en contra de la corrupción.

En ese tenor, la problemática planteada dificulta cubrir los gastos operativos, contratar personal especializado y adquirir tecnologías de información y comunicación necesarias para una modernización y cambio en el monitoreo prevención y atención de irregularidades administrativas y hechos de corrupción, lo cual configura una precariedad presupuestal que afecta la calidad y el alcance de cualquier tipo de acción, pero, sobre todo, de la preventiva que es particularmente demandante y delicada en materia de recursos, dado que con ello también se reduce la cobertura de las auditorías y la capacidad de respuesta ante riesgos emergentes, generando rotación de personal, desincentivando la especialización y cerrando completamente la puerta para la existencia de requerimientos técnicos como la automatización, data analytics, la inteligencia artificial o mecanismos de auditoría interna continua, que son en esencia algunos ejemplos de aplicaciones tecnológicas que representan un valor bastante apreciable en el cumplimiento de

los objetivos de control interno preventivo, pero que desde esta precariedad resultan inalcanzables.

No obstante lo anterior, no se omite señalar que incluso aun cuando se contara con los recursos suficientes para una diseminada y generalizada tendencia de modernización de los sistemas informáticos y de información, ello mismo plantearía nuevos obstáculos para su correcta implementación como lo es la ciberseguridad y la protección de datos personales, cuestión en el orden federal hoy tiene una particular relevancia si volteamos a ver la opacidad y falta de seguridad y certeza con la que se pretende implementar el CURP biométrico, situación frente a la cual la falta de preparación y la ingenuidad con la que se afrontan cuestiones tan delicadas, constituye una conducta negligente poner la información de millones de personas en riesgo precisamente debido a dar pasos tecnológicos ignorando las problemáticas, que aún sin añadirle el elemento de la tecnología, existen en ciberseguridad y en el manejo y protección de datos personales dentro de las administraciones públicas.

Es importante señalar también que este problema de recursos no es propio de los OIC, sino uno que viven muchas administraciones públicas, y sobre todo las municipales, lo cual si tomamos en cuenta que uno de los objetivos del control interno con enfoque preventivo es la comunicación interinstitucional, resulta problemático pensar que pueda haber vías de comunicación efectiva si en muchas ocasiones no se cuenta ni siquiera con los recursos técnicos y materiales necesarios para el desarrollo de las propias actividades, es decir, resulta muy complejo exigir a las distintas unidades administrativas de las diferentes esferas de gobierno el cumplimiento de requerimientos en materia de control interno, capacitación y prevención de hechos de corrupción, si no cuentan ni siquiera con los recursos básicos para desarrollar las actividades propias del área del que se trate, lo que significa que mucho menos van a tener recursos disponibles para avanzar en materia de cumplimiento de control interno.

Otro de los grandes obstáculos para el correcto desempeño de un OIC con enfoque preventivo atraviesa directamente su independencia, pues este es un principio fundamental para garantizar la objetividad, imparcialidad y efectividad de sus funciones, y no sólo las preventivas, sino todas y cada una de las funciones que desempeña, sin embargo, y sobre todo en el contexto mexicano, la presión política y la dependencia jerárquica de los titulares de las dependencias u otros órganos públicos de los órdenes de gobierno constituyen un obstáculo estructural que limita, sin duda alguna, la autonomía e independencia de los OIC y los expone a riesgos de captura, interferencia, represalias, clientelismo y poca o nula efectividad.

De este modo, en un contexto de presión con tales características existe una falta de garantías para la estabilidad en el empleo tanto del personal operativo como también en muchas ocasiones de los titulares, lo cual debilita la estructura de la propia administración pública y consecuentemente de los OIC para actuar con independencia y promover la prevención de manera proactiva.

Muy desafortunadamente para México, hoy sobran los ejemplos en los cuales precisamente esta presión política dificulta y obstaculiza materialmente la debida actuación de los OIC independientemente del enfoque pues casos como el del huachicol fiscal, la estafa maestra, el caso Odebrecht, Segalmex y Birmex han puesto en evidencia las limitaciones de los OIC para anticipar y prevenir esquemas complejos de desvío de recursos y colusión entre servidores públicos y particulares, e incluso para mínimamente actuar, pues en todos estos casos la falta de independencia y la presión política han obstaculizado la investigación oportuna y la aplicación de sanciones ejemplares y con ello la recuperación de activos, es decir, el daño al erario, a las estructuras del Estado, a la confianza ciudadana, y a la propia idea de un Estado de derecho se vuelve poco a poco irreparable.

Con este panorama es posible dar cuenta de que la implementación de un enfoque preventivo en el papel de los órganos internos de control en México, y sobre todo en el ámbito municipal, es un desafío multidimensional que va a requerir la

superación de todos y cada uno de estos obstáculos culturales, técnicos, normativos, políticos y presupuestales (Morgan, R., Perrilla, J. y Lopez, A., 2018), porque si bien el país está dando pasos sólidos en la construcción de un marco normativo avanzado y está en coordinación con modelos internacionales de control interno y administración de riesgos, la brecha entre la norma y la práctica persiste y se normaliza poco a poco, limitando la efectividad de los OIC en la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad institucional.

Finalmente es menester señalar que la intención de identificar estos diversos obstáculos no es el plantear un panorama desesperanzador respecto de la implementación de modelos de control interno con enfoque preventivo, sino hacer particular hincapié en la necesidad de visibilizar estas situaciones, reconocerlas y atenderlas a la par que estamos implementando el cambio en la ejecución del control interno, porque negar la existencia de estos obstáculos, pretender invisibilizarlos, minimizarlos o tomarlos a la ligera desde una soberbia tribuna pública, acompañado de una obscena retórica politiquera, constituye una conducta no sólo negligente, sino, en algunos casos, criminal, que nos aleja cada vez más de los objetivos del combate a la corrupción del SNA, pero también de los de cualquier administración pública que se jacte de tener o pretender altos estándares de calidad ética y técnica en su trabajo.

4.4 Bases teóricas y prácticas para la transición a un enfoque preventivo en los órganos internos de control.

Históricamente los OIC en México han sido concebidos como instancias de vigilancia y sanción, cuyo principal objetivo era detectar irregularidades administrativas y aplicar con todo el rigor de la norma las consecuencias correspondientes, buscando con ello una disuasión en eventos futuros. Este modelo, útil en ciertos momentos, ha demostrado, como ya hemos comentado ampliamente, limitaciones significativas, pues se centra en una conducta reactiva ante problemas ya consumados, lo cual genera necesariamente desconfianza hacia

la autoridad, una sensación de impunidad y, en muchos casos, no logra modificar las condiciones estructurales que permiten o posibilitan desde la ineficiencia hasta la propia corrupción.

En el contexto contemporáneo existe una marcada exigencia ciudadana que comenzó a tomar protagonismo histórico, social, político y económico en los noventas, tal como también ya se comentó anteriormente, derivando en una exigencia ciudadana de transparencia y de una construcción de fortaleza y confianza en las instituciones, volviéndose indispensable el tránsito hacia un enfoque que ofrezca nuevas alternativas desde las cuales dicha transición permita explorar caminos diversos para consolidar a los OIC, no sólo como instancias reactivas, sino preponderantemente preventivas y verdaderos agentes de cambio.

Es así que el modelo preventivo de los OIC se sustenta en corrientes teóricas que derivan de la administración pública, anclando fuertemente sus pretensiones, operatividad y estructura en conceptos relativamente novedosos en la materia como lo es la gobernanza. Esto pues, en primer lugar, la construcción teórica en torno a la gobernanza reconoce que los problemas públicos no pueden resolverse únicamente mediante sanciones, sino que se requiere la existencia de mecanismos de anticipación, coordinación y prevención, donde esto se convierte en el principio rector que busca tanto reducir el acaecimiento de fenómenos de corrupción como las oportunidades de que ello ocurra mucho antes de que el fenómeno de la corrupción se materialice y cause un daño.

En ese sentido el enfoque preventivo de los OIC, si bien abrevia de esta concepción de administración pública y gobernanza, parte también de un ejercicio de contraste comparativo y un fuerte juicio crítico respecto de lo ofrecido por la concepción actual de los OIC sancionadores, mismo que desde este trabajo se busca establecer a partir de un ejercicio diseñado para proponer diversas y óptimas soluciones al problema que aquí se está estudiando.

Así pues, como punto de partida debemos establecer que las partes integrantes de una teoría, desde la percepción moderna del concepto, no se encuentran sólo limitadas a una cuestión de mero trámite, ritualismo o buenos deseos que se encasillan en una indagatoria especulativa y, en ciertos casos, desesperanzadora de la actividad de los OIC, sino que precisamente una teoría debe de estar de manera necesaria conectada con sus propios mecanismos de materialización, es decir, si bien existe un componente racional y epistémico muy marcado en la construcción de una teoría, este enfoque, y este trabajo, no pueden estar desconectados ni accidental ni, mucho menos, conscientemente de la cuestión pragmática, de tal modo que para construir una teoría nos encontramos indubitablemente frente a requerimientos conceptuales, metodológicos y pragmáticos, que en su conjunto establecen las bases de la relación, hoy especialmente importante, entre teoría y praxis como dos partes de una misma construcción epistémica que, como cualquiera de éstas con intenciones medianamente serias, debe de poder ser aplicada en la materialidad de la vida diaria de las personas y tener un impacto positivo.

Tomando en cuenta lo anterior, las necesidades propias de los OIC y, consecuentemente, el dinamismo que ha de impregnárseles en estos tiempos para garantizar su efectividad, de acuerdo a las exigencias sociales, no es accidente, es decir, en un ejercicio de humildad epistémica se debe reconocer que el progreso en ellos no representa la punta de lanza en los cambios de un sistema democrático, pues estos cambios histórica y actualmente no comienzan al interior de las instituciones y mucho menos al interior de los órganos destinados a la vigilancia de las instituciones, básicamente porque hace menos de 100 años estos órganos ni siquiera existían, por lo que no es desdeñoso reconocer que los OIC y su tránsito hacia un modelo preponderantemente preventivo, son parte de una serie de cambios que se encuentran en curso en torno al concepto del Estado, el gobierno, el pueblo, la administración pública y la corrupción, por lo que si se pretende, como es el caso, ofrecer esbozos de las bases teóricas desde las cuales se pueda construir teoría en torno a los OIC con enfoque preponderantemente preventivo, es

importante establecer un marco conceptual que nos ubique dentro de las necesidades epistémicas que posibilitan el diálogo en torno a este novedoso modelo.

En ese sentido, como se mencionó anteriormente, uno de los requerimientos conceptuales con mayor relevancia en este esfuerzo es el de gobernanza, ya que desde éste se propone una visión dinámica de procesos, mecanismos y estructuras desde las cuales se pretende remodelar la toma de decisiones colectivas, el ejercicio de responsabilidades y la gestión de asuntos públicos, a través de la participación coordinada de múltiples actores y no a partir de una visión dicotómica entre gobernados y gobernantes o Estado y ciudadanía, sino que incorpora precisamente sí al concepto del Estado como agente fundamental del gobierno, pero también a organismos internacionales, organismos autónomos y a la ciudadanía, pero desde una perspectiva que permite reconocer las diversas maneras en las que la propia ciudadanía se organiza y actúa, y no a través de procesos de homogenización que invisibilicen las particularidades y esfuerzos de ciertos grupos, así pues, encontramos dentro de esto a la sociedad civil organizada, al sector privado empresarial, a la ciudadanía en general que voluntaria o involuntariamente forma parte de grupos con demandas económicas, jurídicas e históricas muy específicas como los grupos vulnerables o los grupos de atención prioritaria.

De este modo la gobernanza a partir de la incorporación de estos sujetos como agentes de incidencia y cambio y como nichos cognitivos, busca la construcción y promoción de diversos y adaptables mecanismos de rendición de cuentas, inclusión o colaboración institucional, de forma tal que se logre alcanzar soluciones sostenibles a problemas complejos precisamente en reconocimiento de una sociedad que no es homogénea y que cuenta con necesidades tan diversas como sus propios integrantes, donde el diálogo, la corresponsabilidad y el fortalecimiento de las instituciones resultan cruciales para una correcta materialización de la gobernanza, y con ello surge precisamente la demanda de un

cambio al interior de las estructuras de la administración pública, es decir, un OIC con enfoque sancionador visto a la luz de las necesidades teóricas y prácticas de la gobernanza resulta por demás superado e incluso obsoleto en sus propios mecanismos, por lo que resulta indubitablemente incapaz de cumplir su función en este contexto.

Tal como la gobernanza representa un concepto de total impacto en la construcción del sustento teórico de los OIC con enfoque preventivo, consecuencia de las exigencias sociales y políticas que implica la construcción de un Estado que se enfoque en la gobernanza, el control interno y la administración de riesgos son una herramienta fundamental para buscar la consecución de los objetivos institucionales precisamente a partir de la minimización de los riesgos, trayendo como consecuencia la reducción de la probabilidad de que existen desde actos de negligencia, hasta actos de corrupción a partir la consolidación de procesos de rendición de cuentas y transparencia, el fortalecimiento de la integridad de los servidores públicos y la incorporación de tecnologías de la información.

En ese entendido un sistema de control interno y administración de riesgos debidamente coordinado permite a los servidores públicos una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus encargos y el llevarlos a cabo a partir de un compromiso asumido e internalizado dentro del ámbito de sus competencias, que a su vez los vuelve partícipes y vigilantes activos de la evaluación que se requiere respecto de los riesgos que implica el servicio público, con la finalidad de que no obstaculice el logro de sus objetivos, y ellos mismos se vuelven agentes que guiados por el propio control interno se dedican al mapeo de procesos críticos, la detección de vulnerabilidades y el establecimiento de controles que reduzcan la probabilidad de las citadas irregularidades, convirtiendo la prevención en una prioridad y en una estrategia de gestión que a su vez fortalece la resiliencia institucional.

Dentro de esto la ética juega también un papel central, pues los OIC y la administración de riesgos no pueden limitarse a hacer un ejercicio meramente

técnico, sino que deben abanderar y enarbolar principios y valores requeridos por el servicio público, en donde los servidores públicos internalicen y hagan propios dichos principios y valores para guiar su conducta más allá del alcance que tiene la constante amenaza de sanciones de un sistema de control interno punitivo, lo que supone un cambio cultural que coloca la integridad como eje de la acción administrativa.

De este modo el control interno y la administración de riesgos precisamente entendido como ese conjunto de políticas, procedimientos y estructuras orientadas a garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales, se convierte en la herramienta operativa de un modelo preventivo, es decir, la prevención no puede ser alcanzada sin una estructura específica capaz de enfocarse en la reducción de situaciones de riesgo para la propia institución, pues precisamente el control interno y la administración de riesgos enfatizan la importancia de establecer ambientes de control, evaluaciones de riesgo, actividades de supervisión y sistemas de información confiables para hacer posible la evolución de los OIC hacia instancias que no sólo detecten las irregularidades, sino que las eviten mediante el diseño institucional robusto que se pretende construir desde esta perspectiva; y si bien los sistemas de control interno y de administración de riesgos puedan ser relativamente novedosos para las administraciones públicas, sobre todo para las mexicanas, son un poco más antiguos tratándose de instituciones privadas, por lo que existen modelos en el ámbito empresarial como el modelo COSO (a Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) que desde los años noventa ha venido introduciendo precisamente estas cuestiones en el combate a la corrupción en el ámbito privado, dado que como modelo organizacional existen diversos puntos en los cuales el sector privado y el sector público pueden establecer mecanismos de comunicación que les permitan abreviar uno de otro, y precisamente la administración de riesgos y el control interno son algunos de ellos.

Ahora bien, desde este punto de vista, incorporando estos conceptos al análisis y poniendo sobre la mesa la necesaria interacción entre todos ellos a la luz

de la gobernanza, los OIC, casi por una fuerza gravitacional tienden hacia nuevos horizontes, pero no sólo por la existencia conceptual de estas nuevas situaciones y contextos, sino también por el punto de inflexión, que haciendo un análisis de coyuntura. se está viviendo tanto en México como en muchos otros países de América Latina, no obviando también a los europeos cuyas condiciones contextuales sí representan cierta distancia con las de Latinoamérica, siendo que precisamente en estas realidades latinoamericanas la pauta relacional o sintáctica que va a poner en marcha las interacciones que estos conceptos pueden llegar a tener en el impacto del sistema democrático que se vive, va a estar fuertemente determinada por un marco legal que en la mayoría de las ocasiones es lo que marca la pauta de las posibilidades, capacidades y potencialidades que podamos encontrar explotando, o intentando explotar, el referido marco conceptual.

En México los órganos internos de control se encuentran fundamentalmente regulados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LGRA, normas que han definido y transformando las atribuciones de dicho órganos en materia de vigilancia, auditoría, sanción y ahora también de prevención, especialmente a partir de la creación del SNA donde se reconoce que la lucha contra la corrupción no puede estar basada únicamente en castigos y sanciones dudosamente efectivas, sino que requiere también mecanismos de coordinación interinstitucional y prevención.

Así pues encontramos que el SNA, tomando en cuenta su estructura, consecuencias y potencialidades, no representa para México un programa social, lineamientos, marco normativo aislado o un discurso político o mercadológico como los que hoy abundan, sino que, haciendo un análisis meta discursivo, el propio SNA representa también bases metodológicas a partir de las cuales los conceptos antes citados y algunos otros complementarios van a interactuar normativamente y administrativamente, pero sobre todo materialmente, en la vida de los servidores públicos y en la vida de los ciudadanos en general, es decir, en el día a día tanto de las estructuras del Estado, como de los individuos, generando de esta manera que

dicho sistema sea precisamente el que marque las directrices relacionales y sintácticas de conceptos que van a ser empleados en abstracto para explicar las pretensiones de la lucha anticorrupción y también van a ser utilizados como elementos coyunturales estratégicos para propiciar el cambio cultural, político, social y económico que requiere el combate a la corrupción que desde el sistema nacional se emprende.

Bajo esta óptica el SNA, a través de sus mecanismos normativos, establece la obligación de las instituciones públicas de contar con programas de integridad, códigos de ética, código de conducta y sistemas de control interno y de administración de riesgos, lo cual pudiera parecer muy básico, sin embargo, años atrás estas cuestiones eran, e incluso en algunos lugares siguen siendo, consideradas problemáticas e innecesarias, como una especie de lujo a los ojos de aquellos que están acostumbrados a no tener la integridad como guía de su conducta, es decir, un estorbo para los propios sistemas que han hecho de la corrupción su modo de actuar y no por haber maldad o dolo en las administraciones, pues no es sólo una cuestión dicotómica, sino que el propio sistema, sobre todo el mexicano fuertemente abrazado de una herencia de corrupción naturalmente, está reaccionando de manera reacia a la introducción de estos cambios.

Esta cuestión es toral pues vivimos en una cultura y contexto en el cual la palabra responsabilidad es algo que la gran mayoría busca evitar, desde el cómodo lugar del que todo pretende, pero con nada se compromete, y se insiste que esta cuestión no es estrictamente personal de los servidores públicos, sino un natural resultado de un sistema que ha estado fuertemente en contacto con procesos de corrupción, y es que esas son precisamente las consecuencias de un sistema al que le cuesta mucho trabajo desprenderse de los arraigados procedimientos de la corrupción, lo cual genera un choque cultural y, desde luego, ético al requerir hoy de los servidores públicos un rol activo en la implementación y supervisión de estos programas, convirtiéndolos en actores clave de la prevención siendo que, por propiedad transitiva, los OIC representan o deberían de representar la epitome

estructural de dicho compromiso, desde donde se establezcan y refuercen procesos que reivindiquen la importancia de la planeación y la evaluación de riesgos en los procesos de auditoría, lo que implica reorientar la intención de las propias auditorías de aquel objetivo del castigo máximo hacia la anticipación de irregularidades, para tener como resultado que mientras mejor se desempeñen los servidores públicos, menos se deberán necesitar OIC por lo menos desde su enfoque sancionador.

Y es que precisamente estos requerimientos metodológicos marcados por objetivos bien planteados en el SNA son parte del reconocimiento de la corrupción como un problema que requiere soluciones adaptadas al contexto mexicano, pero sin desprenderse de directrices metodológicas en la relación y operatividad de estos conceptos como las que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, desde donde se ha señalado que los sistemas de control interno deben evolucionar precisamente hacia esos modelos preventivos que buscan la transparencia, la simplificación de trámites y la promoción de una ética pública, procurando que se forme parte de una corriente global desde donde los OIC puedan entenderse como aliados, instancias de prevención y mejora institucional y no como el enemigo que vive en el mismo edificio y al que hay que evitar a toda costa.

De este modo habiendo bosquejado ciertos requerimientos conceptuales y metodológicos desde los cuales se debe de abordar la transición de los OIC con mayor enfoque sancionatorio a aquellos con enfoque preventivo, es importante recordar lo que se comentaba en subcapítulos anteriores respecto de que precisamente esa transición enfrenta hoy múltiples desafíos como una resistencia cultural donde a los OIC se les ve con desconfianza, resultando en una percepción para cuyo remedio se requiere un esfuerzo sostenido de comunicación y capacitación que muestre, evidencie y haga palpables los beneficios de la prevención, tanto para las instituciones en el cumplimiento de sus objetivos como para los servidores públicos y para la población en general.

Así también otra limitación la encontramos en las cuestiones técnicas de las instituciones que forman parte de la administración pública, pues el adecuado control interno y la gestión de riesgos requieren de capacidades especializadas y de análisis de procesos de auditoría y de evaluación que no siempre se encuentran presentes en estas instituciones y fortalecer esas capacidades implica invertir en formación y tecnologías de la información que pongan al alcance de las administraciones los requerimientos mínimos en la materia, en el entendido de la exigencia considerable que requieren estos trabajos.

Otro desafío es la coordinación interinstitucional, pues los riesgos que existen en la corrupción como sistema, generalmente son transversales y requieren la colaboración de múltiples actores e incluso también de múltiples ámbitos de gobierno, lo que compromete a los OIC para el desarrollo de mecanismos de cooperación con otras instancias de control, con organismos autónomos y con la sociedad civil, ello en un ejercicio también de humildad, en el entendido de que ninguno de estos agentes por más comprometido que esté o más capacidades que tenga será capaz de erradicar unilateralmente la corrupción y pensarlo de otra manera es simplemente ignorante dada la complejidad del fenómeno.

A esta pugna hay que añadirle también la dificultad en la medición de los resultados en el propio combate a la corrupción, pues a diferencia del modelo sancionador, cuyos resultados son fácilmente apreciables en términos de procedimientos y sanciones impuestas, en la prevención los criterios de medición son sumamente distintos, ya que se mide en términos de riesgos evitados, lo cual es sumamente difícil de cuantificar, por lo que de desarrollar indicadores de prevención constituye un desafío metodológico en sí mismo que en el SNA está aún en vías de ser cabalmente atendido.

Partiendo pues de los parámetros conceptuales, metodológicos y contextuales señalados, hablando pragmáticamente la transición hacia un enfoque preventivo requiere estrategias progresivas que integren esos aspectos normativos

técnicos y culturales. Primeramente, en el plano normativo es necesaria la consolidación de marcos legales que otorguen a los OIC las atribuciones precisas y claras en materia de combate a la corrupción, bajo la óptica de que a mediano y largo plazo la prevención representa una inversión mucho más racional y deseable, lo cual implica reforzar la obligación en la implementación de programas de integridad, códigos de ética, códigos de conducta y sistemas de control interno y de administración de riesgos.

En el plano técnico es necesario desarrollar las capacidades que tienen los servidores públicos tanto en la percepción ética de sus acciones como en su capacidad de gestión de riesgos, auditoría preventiva y análisis de procesos y dentro de estos esfuerzos los OIC deben ser necesariamente aquellos con el personal más capacitado y con las herramientas tecnológicas de vanguardia que les permitan la aplicación de dichas capacidades en procesos para identificar vulnerabilidades y diseñar controles efectivos a una escala que sea representativa y efectiva para las administraciones públicas, ya que “los perfiles de los servidores públicos adscritos a los órganos internos de control resultan exigentes porque para poder proponer e implementar medidas preventivas deberán tener conocimiento de la estructura administrativa, de las atribuciones de cada órgano y de la dinámica de la administración pública” (Rangel, O., 2024, 226 p.) pues no sólo se trata del funcionamiento interno de dichas administraciones, sino de las consecuencias que lo que sucede ahí trae para millones y millones de personas.

En el plano cultural, pragmáticamente la incorporación de un modelo de OIC con enfoque preventivo exige la promoción de una ética pública que coloque la integridad como principio central, lo cual implica una constante inversión en la capacitación de servidores públicos con capacitaciones de calidad que estén aparejadas de la difusión de códigos de ética y de campañas de sensibilización, al mismo tiempo que se busca fomentar la participación ciudadana, pues la vigilancia social no sólo constituye un mecanismo adicional de control, sino también un fuerte ingrediente ético que introduce un impacto significativo en la manera en la que los

servidores públicos se conducen, máxime si sostenemos que desde la gobernanza, la existencia y participación de diversos actores en las actividades propias de la administración pública es fundamental, lo cual acarrea la necesidad de una coordinación interinstitucional y participación ciudadana cuyos beneficios y consecuencias han sido explorados con detenimiento en subcapítulos anteriores.

Pero esto no significa que deba de abandonarse de un día para otro la función sancionadora del trabajo de OIC, pues ello no debe articularse con estos mecanismos de prevención que reduzcan la necesidad de sanciones, porque reducirían las oportunidades de que la corrupción se materialice, generando que la prevención se convierta también en un eje de modernización institucional tendiente a fortalecer la confianza ciudadana en sus instituciones públicas, pues “Si bien el trabajo de los órganos internos de control no tiene un impacto directo o por lo menos visible en las acciones que se traducen en calidad de vida para los ciudadanos su papel es fundamental en la eficiencia de las administraciones públicas municipales” (Rangel, O., 2024, 228 p.) y, de hecho, de cualquier ámbito de gobierno.

Desde el punto de vista técnico los requerimientos pragmáticos que implica este tránsito de los OIC hacia un modelo preponderantemente preventivo significan que los servidores públicos deban desarrollar capacidades técnicas específicas que les permitan cumplir con su misión de manera eficaz y eficiente de acuerdo con los objetivos planteados por un Estado que está en proceso de reconceptualizarse, es decir, objetivos que cumplen demandas sociales como parte de un trabajo constante en el perfeccionamiento de su mecánica institucional, situación que se ha acentúa sobre todo si hablamos de los servidores públicos que forman parte de los OIC.

Por ello se requiere un trabajo constante para formar sólidamente a los servidores públicos en gestión de riesgos para que sean capaces de identificar y evaluar las vulnerabilidades de los procesos administrativos que están desempeñando, para que puedan no sólo reconocer los puntos débiles de dichos procedimientos, sino además comprometerse en el diseño e implementación de

estrategias de mitigación tendientes a la reducción de la existencia de las condiciones de posibilidad en torno a las cuales se puedan materializar irregularidades o fenómenos de corrupción, lo cual además debe adaptarse a la complejidad de los procesos gubernamentales, mismos que recurrentemente están sujetos a múltiples regulaciones y a la interacción de diversos actores, con lo cual la comunicación y coordinación institucional es una vez más de vital importancia.

Así también en la práctica es importante fortalecer las capacidades de auditoría preventiva, pues a diferencia de la auditoría tradicional que se centra en revisar hechos consumados, la auditoría preventiva busca prevenir que en los procesos desde los cuales se lleva a cabo la actividad de las administraciones se puedan producir irregularidades, lo cual requiere metodologías muy específicas como en el análisis prospectivo, la revisión de controles internos, la evaluación de la efectividad de los programas de integridad y la capacitación y acompañamiento constantes en todas las áreas de la administración pública, lo cual a su vez debe llevarse a cabo de manera flexible y adaptativa, en concatenación con los constantes cambios que existen en los procesos administrativos y en la diversidad de tecnologías que se utilicen o no en los mismos.

Con ello una cuestión bastante difícil de cumplirse al cien por ciento, pero idealmente necesaria, es que los OIC cuenten con las herramientas tecnológicas avanzadas que les permitan analizar grandes volúmenes de información y detectar patrones de riesgo a través de sistemas de análisis de datos a gran escala, incluso en el campo de lo que entenderíamos como Big Data, así como cuestiones de inteligencia artificial o plataformas digitales de gestión que puedan facilitar la identificación de irregularidades potenciales y mejorar la capacidad y tiempo de respuesta, para que además se automaticen los procesos de supervisión y se puedan generar alertas tempranas que contribuyan a una acción oportuna y que sea efectivamente preventiva.

Finalmente una cuestión pragmática que requiere cualquier modelo que tenga pretensiones de seriedad epistémica y metodológica es que existen indicadores y evaluación de resultados y éste es uno de los principales desafíos tanto teóricos y metodológicos como pragmáticos en la implementación del modelo preventivo de OIC, pues, como ya se mencionó anteriormente, a diferencia de la sanción cuyos efectos son visibles en los números de procesos iniciados y sanciones impuestas, para efectos de medir objetivamente los resultados de la prevención es necesario desarrollar indicadores que permitan evaluar la efectividad de estas estrategias entre los cuales se pueden incluir indicadores tendientes a la medición de la reducción del número de irregularidades detectadas, reducción en la recepción de denuncias ciudadanas, la mejora en los tiempos y resultados de los procesos administrativos, el aumento en la percepción de la confianza ciudadana y la efectividad de los programas de integridad a partir de una participación difusa en la capacitación y acompañamiento incluso entre pares, además de que también pueden ser utilizadas metodologías de evaluación de riesgos que midan la probabilidad de ocurrencia de irregularidades y la efectividad de los controles implementados, la cual debe ser integral y debe considerar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos, sin embargo, no se omite recalcar que sobre todo estos últimos modelos que consideran aspectos cualitativos y cuantitativos y que parten de probabilidades y modelos matemáticos compuestos requieren la referida actualización tecnológica que en la gran mayoría de las administraciones públicas de México, no sólo no existe, sino que incluso a unos años en el futuro aún se ve muy difícil que exista.

Una particularidad también digna de ser mencionada respecto de los indicadores y evaluación de los resultados de los OIC con enfoque preventivo es el reconocer que sus resultados verdaderamente significativos van a ser a largo plazo, pues a diferencia de la sanción cuyos efectos son inmediatos, la prevención busca modificar estructuras y culturas organizacionales, lo que significa, obviamente, procesos prolongados por lo que los indicadores utilizados para la medición de estos resultados deben ser diseñados con la suficiente precisión para capturar cambios

graduales y sostenidos en el tiempo de forma tal que se pueda apreciar que el trabajo de prevención está caminando y está dando resultados, pero es importante también señalar que esto no va a suceder en un trienio ni en un solo sexenio, según corresponda.

Así pues, tomando en cuenta todo lo anterior es dable decir que la transición hacia un enfoque preventivo en OIC constituye un desafío complejo, pero necesario. Es importante entender que “el órgano interno de control es un aliado por lo tanto deben dejarse de lado los hábitos que pretendan sorpresas” (Rangel, O., 2024, 231 p.). Los fundamentos teóricos en los que se basa desde el aspecto conceptual, metodológico y pragmático que orienten esa transformación hacia los objetivos de un Estado en proceso de reconceptualización no son ni van a ser tarea fácil, pero en última instancia, la prevención no sólo busca evitar actos de corrupción, sino fortalecer la integridad y la confianza en las instituciones públicas y mientras los OIC adopten este enfoque preponderantemente preventivo, serán capaces de convertirse en actores clave de la modernización administrativa y la consolidación de un Estado más transparente, confiable y eficiente, por lo que esta transición hacia un modelo preventivo no es sólo una reforma administrativa, sino es un cambio cultural y estructural que redefine desde sus cimientos la relación entre el Estado y la sociedad.

Conclusiones.

La experiencia histórica de los OIC en México demuestra inequívocamente que el énfasis exclusivo en el enfoque sancionador ha sido insuficiente, y seguirá siendo insuficiente por sí mismo, para contener la corrupción y garantizar la integridad en el ejercicio del servicio público. La lógica sancionadora, aunque necesaria en algunos momentos, ha demostrado fuertes limitaciones al actuar de manera reactiva, persiguiendo irregularidades una vez consumadas y enfrentando las dificultades propias de los procesos judiciales y administrativos, que en muchas ocasiones se prolongan en el tiempo y, también en muchas ocasiones, no ofrecen los resultados óptimos en beneficio de las administraciones y del bien común.

Por otro lado, el enfoque preventivo de los OIC concebidos como mecanismos de anticipación, para la corrección temprana. ofrece un horizonte mucho más halagüeño para la construcción de una administración pública más transparente, eficiente y confiable, pues México requiere consolidar un modelo de control en donde se privilegie la prevención sobre la sanción, no porque la sanción carezca de valor, sino porque la prevención es capaz de transformar una cultura institucional y reducir de manera estructural las oportunidades de corrupción, aun cuando los resultados de un enfoque preventivo no se van a vislumbrar en su totalidad en periodos de tres o seis años.

El enfoque sancionador de los OIC, hablando concretamente de su dimensión estrictamente punitiva, ha enfrentado obstáculos que van desde la complejidad para una construcción probatoria coherente y suficiente hasta la resistencia política e incluso personal, generando que los procesos sancionadores se conviertan a menudo en escenarios de disputa política o jurídica donde las irregularidades y el interés que se supone que habría de ser defendido por el propio OIC, se ha sustituido y se diluye en tecnicismos, fragmentando la responsabilidad, hasta el punto de volverse difusa, lo cual, sin lugar a dudas, genera una percepción

de impunidad que continúa erosionando la confianza de la ciudadanía y debilita aún más la legitimidad de los Estados.

Por el contrario, el enfoque preventivo de los OIC opera antes de que las irregularidades se materialicen, a partir del establecimiento de controles internos, procedimientos claros y mecanismos diseñados para supervisar las actividades propias de la administración pública con el objetivo no propiamente de reducir los márgenes de discrecionalidad, sino de verificar que el elemento humano que el servidor público aporta a la actividad de las administraciones no sea una desventaja, sino, por el contrario, se convierta en una virtud que cada administración debería saber aprovechar; pues la prevención no depende de extensos litigios ni procesos administrativos largos y desgastantes institucionalmente, sino que depende de la construcción día a día de prácticas administrativas orientadas a la transparencia y la integridad, evitando con ello costos sociales y económicos asociados a la corrupción consumada que el enfoque sancionador se empeña en perseguir una vez que ésta ha generado sus consecuencias.

Criticar a los OIC sancionadores encuentra su fundamento en su incapacidad para modificar de raíz las condiciones de posibilidad que permiten que los hechos de corrupción sigan sucediendo, mostrándose incapaz de transformar la cultura institucional, pues la corrupción no es únicamente un problema de individuos que cometen actos indebidos, dado que se trata de un fenómeno estructural que encuentra campos de proliferación en vacíos normativos, apatía administrativa, procesos opacos y desinterés general, y si bien la sanción y su efecto disuasorio funciona en algunos casos, no es capaz de fortalecer por sí misma la rendición de cuentas y la promoción de un servicio público íntegro, cuyos efectos sean más profundos y duraderos.

Así pues, la acción preventiva de los OIC está sumamente vinculada con un Estado que aspira a ser transparente, responsable e íntegro, pues la prevención no es un lujo, sino una necesidad que demanda que los recursos públicos se

administren con eficiencia y que las instituciones actúen con integridad ofreciendo la certeza a la ciudadanía de que el Estado está actuando desde el inicio para garantizar la legalidad y la transparencia, creciendo con ello la confianza ciudadana y contribuyendo a consolidar la legitimidad democrática del Estado, ya que la prevención no sólo es un mecanismo administrativo, sino también un instrumento político que refuerza la ya de por sí desgastada relación entre el Estado y la sociedad.

Además, la prevención contiene un componente pedagógico que la sanción no necesariamente posee, aunque se presuponga, pues la prevención establece normas claras, procedimientos transparentes y mecanismos de supervisión efectivos que contribuyen a formar una cultura administrativa orientada hacia la integridad, de modo tal que los servidores públicos que operan en ese entorno regulado, supervisado e íntegro internalizan las prácticas que lo componen y las convierten en hábitos cotidianos, desde luego, sin ser omisos en mencionar la posibilidad de que ello no suceda, pero si esto es así, se debería a otras cuestiones que interactúan con el control interno, pero no propiamente a los alcances del enfoque preventivo.

Por otro lado, el miedo y la resistencia que genera el enfoque sancionador, conforme va pasando el tiempo, cada vez genera menos intimidación y, consecuentemente, cada vez genera menos disuasión, lo cual opera como una especie de círculo vicioso, porque la impunidad impide el impacto del enfoque sancionador, pero a su vez es un problema que obstaculiza dicho enfoque en los OIC; por lo que es dable asegurar que, en la construcción de un Estado de derecho y democrático, la educación en principios y valores es más valiosa que la intimidación.

Adicional a todo lo anterior, el enfoque preventivo incluso encuentra una profunda relación con la eficiencia económica, pues la corrupción genera costos elevados y no sólo hablando de los recursos que han sido desviados o malversados,

sino también en el costo económico de la pérdida de confianza de inversionistas y empresarios, lo que genera la reducción de la competitividad en el país, en el entendido de que el enfoque sancionador no evita estos costos e incluso una vez consumados es incapaz de revertirlos, pero el enfoque preventivo, al reducir las oportunidades de corrupción, establece mecanismos que garantizan en mayor medida que los recursos públicos se utilicen de manera óptima para los fines para los que fueron efectivamente asignados.

A su vez un enorme problema, más en boga de lo que se desearía, es el observar que en muchos casos las sanciones se convierten en instrumentos concretos de negociación política, por lo que al ser la corrupción un fenómeno perseguido selectivamente, las sanciones producto del control interno puedan ser utilizadas como arma para debilitar adversarios o por el contrario para proteger aliados, lo cual evidentemente continúa la erosión de la credibilidad en el sistema y fragmentando la concepción de imparcialidad de la justicia, pero, por otro lado, el enfoque preventivo, al operar de manera mucho más uniforme y sistemática, es capaz de reducir los márgenes para la manipulación política al fortalecer la imparcialidad de los sistemas de control, mientras que el enfoque sancionador puede convertirse en un instrumento de poder más que en una limitación al mismo.

En ese sentido, el enfoque preventivo de los OIC establece también criterios de sostenibilidad institucional a diferencia del enfoque sancionador, donde el sistema se centra en casos específicos que no garantizan la continuidad de buenas prácticas, dado que la prevención se enfoca en la construcción de mecanismos permanentes de supervisión y regulación que se convierten en parte de la estructura de la propia institución, asegurando con ello que la transparencia y legalidad no dependan de voluntades individuales, sino que sean parte de una estructura bien cohesionada donde el funcionamiento cotidiano de dicha institución se oriente precisamente a esos principios, de modo tal que desde el enfoque preventivo se pueden construir instituciones sólidas y sostenibles, mientras que el enfoque

preponderantemente sancionador termina por ser episódico y por fragmentar la institución y sus procesos.

Finalmente es menester señalar que desde la postura de este trabajo, al menos en México, debe privilegiarse el enfoque preventivo de OIC sobre la lógica sancionadora, e idealmente ello tendría que suceder en todos los OIC más allá de las fronteras mexicanas, pues la prevención tiene un potencial de operatividad más eficaz, eficiente, pedagógico, imparcial y sostenible mientras que la sanción, aunque necesaria en ciertos casos, es insuficiente para ser tomada como un eje central en la lucha contra la corrupción, sobre todo en un país tan azotado por este fenómeno como lo es México.

Por lo anterior, el Estado mexicano requiere construir un sistema de control interno que actúe de manera integral, anticipada y adaptable capaz de generar un verdadero y material impacto en la cultura institucional para garantizar la transparencia en la gestión pública, en el entendido de que la prevención no es sólo un mecanismo administrativo, sino también un instrumento político, económico y cultural capaz de fortalecer la gobernanza democrática y contribuir al desarrollo nacional, desde luego no de manera aislada, pues se caería en el mismo problema que se critica respecto del enfoque sancionador, sino precisamente desde la prevención ser capaces de poder anticipar aquellos momentos en los que la sanción será necesaria, pero no orientar todo el sistema a conseguir sanciones y ejecuciones públicas para alimentar las demandas legítimas de integridad y transparencia.

El combate contra la corrupción no se gana ni se ganará en los tribunales, ni en procesos administrativos largos y desgastantes, sino en la construcción del día a día de prácticas preventivas que aseguren la integridad, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas desde el inicio, para avanzar a un Estado más íntegro, eficiente y confiable capaz de responder a las fundadas exigencias de una sociedad ávida de justicia y adicionalmente proyectar una imagen de

compromiso con la legalidad en el ámbito internacional, con un reflejo que coincida plenamente con las actividades que las administraciones públicas realicen día a día.

Bibliografía y referencias.

Acevedo, J. (2018). *Aspectos relevantes del control interno en los gobiernos municipales del país no considerados en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción*. (Tesina de Maestría, BUAP). Repositorio institucional BUAP.

Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno. Diario Oficial de la Federación. 03 de noviembre de 2016. (México).

Adam, A. y Huacuja, S. (Coord.). (2025). *Retos de la fiscalización en México*. México: UNAM, 662 pp.

Amparo, M. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. México: CIDE. 64 pp.

Arellano, D. (2015). *Una breve y lógica definición de control interno: el reto del caso mexicano*. México: CIDE. 5 pp. <http://administracionpublica.cide.edu/una-breve-y-logica-definicion-de-control-interno-el-reto-del-caso-mexicano/>

Becker, G. (1962). *Irrational Behavior and Economic Theory*. *Journal of Political Economy*. Número 70. Estados Unidos: University of Chicago Press. 1 a 13 pp.

Bernal, M. (2019) *De los derechos humanos*. En Hernandez, M. et al (Coord.). *Derechos humanos, ética pública y el combate a la corrupción*. México: Poder Legislativo del Estado de México y H. Ayuntamiento de Toluca. 19-40 pp.

Brugué, J., Martins, S. y Pineda, C. (Coord.). (2020). *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?* Argentina: CLACSO, 365 pp.

- Casar, R. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. México: CIDE, 64 pp.
- Cassirer, E. (2004). *El mito del Estado*. 4ª Reimp. México: FCE, 360 pp.
- Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C. (2004). *Aplicación del Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control*. En *Premio Anual de Transparencia 2003*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 249 a 248 pp.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2015. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31634/Queretaro_1_.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2025. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/974708/22011_El_Marque_s_2025.pdf
- Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58). Organización de los Estados Americanos. 29 de marzo de 1996.
- Córdoba, J. & Ponce, A. (2017) *Los tipos de corrupción y la satisfacción con los servicios públicos. Evidencia del caso mexicano*. Región y sociedad. Vol. 29 (Núm. 70), 231–262 pp. <https://doi.org/10.22198/rys.2017.70.a344>.
- Debord, G. (1995). *La sociedad del espectáculo*. Chile: Quattrocento, 131 pp.
- Del Castillo, A. (2003) *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. En Auditoría Superior de la Federación. *Serie: Cultura de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación. 5-80 pp.

Echeverría, B. (2000). *La modernidad de lo barroco*. (2ª Ed.). México: Era. 231 pp.

Fernández, J. y Fernández, M. (2022). *Derecho Administrativo del estado de Colima*. México: UNAM, IIJ. 286 pp.

Foucault, M. (2003). *Vigilar y castigar*. Argentina: Siglo XXI Editores, 305 pp.

Gobierno de México. (19 de febrero de 2025). Data México, El Marqués, Gobierno de México. https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/el-marques?redirect=true#:~:text=En%202020%2C%20la%20poblaci%C3%B3n%20en,9.88%25%20respecto%20al%20a%C3%B1o%20anterior&as_qdr=y15.

Hobbes, T. (2005). *Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. 5ª Reimp. Argentina: FCE, 618 pp.

INEGI. (4 de diciembre de 2025). Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2025/EAP_vs_Corrup_25.pdf.

Kitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Estados Unidos: University of California Press, 220 pp.

Lanz, C. (1984). *El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal*. Revista de Administración Pública. Número 1. México: UNAM. 29 a 66 pp.

Lanz, J. (1993). *La Contraloría y el Control Interno en México*. (2ª Ed.). México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica. 683 pp.

Ley general de responsabilidades administrativas. Diario Oficial de la Federación. Reformada. 15 de diciembre de 2025. (México).

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. Reformada, La Sombra de Arteaga. 29 de septiembre de 2015. (México).

Luna, G. et. al. (2019). *Los sistemas de control interno y su incidencia en la eficiencia y eficacia empresarial*. Ecuador: E-IDEA, 96 pp.

Malem, J. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. España: Gedisa. 250 pp.

Matute, C. (2018). *El Control Interno en la Administración Pública Federal*. En Matute C., García, M. y Sánchez, C. (Comp.). *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 125 a 150 pp.

Méndez, E., Abregú, M. y Mariezcurrena, J. (2001). *Verdad y Justicia*. Costa Rica: IIDH, 441 pp.

Merton, R. (1992). *Teoría y estructuras sociales* 3ª Ed. México: FCE, 774 pp.

Mexicanos contra la corrupción. (26 de septiembre de 2023). Encuesta MCCI-Reforma 2023. <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2023/>.

Mirza, C. (2006). *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*. Argentina: CLACSO, 291 pp.

Morgan, R., Perrilla, J. y Lopez, A. (2018). *Control Interno y gestión gubernamental. Situación actual y retos para consolidar la cultura del control interno y la*

legalidad en las instituciones públicas en México. México: UNAM FCA Publishing. 98 pp.

OECD. (2015). *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Francia: OECD Publishing. 168 pp.
https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-03/oecd_preventing_corruption_in_public_procurement_2016.pdf.

OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*, Francia: OECD Publishing. 32 pp. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>.

Onofre, L. (2021). *Influencia del estrés laboral en el desempeño laboral del personal de la Dirección de Talento Humano del Hospital de Especialidades Fuerzas Armadas n.º 1, Quito, en el año 2019*. (Tesina de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar). Repositorio institucional UASB - DIGITAL.

Peters, J. G., & Welch, S. (1978). *Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption Is in the Mainstream of American Politics Why Is It Not in the Mainstream of American Politics Research?* *American Political Science Review*, Vol. 72 (Num. 3), 974–984 pp.
<https://doi.org/10.2307/1955115>.

Piña, H. (2019) *Del sistema anticorrupción*. En Hernández, M. et al (Coord.). *Derechos humanos, ética pública y el combate a la corrupción*. México: Poder Legislativo del Estado de México y H. Ayuntamiento de Toluca. 95-112 pp.

RAE. (2024). *Diccionario de la Real Academia Española, (23ª Ed.)*. España: RAE.
<https://dle.rae.es/control>

RAE. (2025). *Diccionario panhispánico del español jurídico*, España: RAE.
<https://dpej.rae.es/lema/control>

- Rangel, O. (2024). *Órganos internos de control para un gobierno municipal eficiente*. En Rodríguez, J. y Vega, R. (Coord.). *El Municipio en México perspectivas. En el 40 Aniversario de la Reforma Constitucional al Artículo 115*. México: Fundap, 221 a 232 pp.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. España: Siglo XXI Editores. 366 pp.
- Salazar, P., Ibarra, F. y Flores, I. (Coord.). (2025). *¿Cómo combatir la corrupción?* México: UNAM, 230 pp.
- Sánchez, J. (2017). *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*. México: Funda. 584 pp.
- Sayak, V. (2010). *Capitalismo Gore*. España: Melusina, 238 pp.
- Schedler, A. (2015). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernillos de Jurisprudencia. Número 3. México: INAI. 50 pp.
- Schmitt, C. (1932). *El concepto de lo político*. (5ª Reimp. 2009). (Trad. Agapito, R.). España: Alianza. 153 pp.
- Tonkonoff, S. (2012). Las funciones sociales del crimen y el castigo. Una comparación entre las perspectivas de Durkheim y Foucault. *Sociológica*. Año 27. Número 27, México: UAM. 109 a 142 pp.
- Transparency International. (10 de noviembre de 2019). What is Corruption? Transparency International. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.

Transparency International. (11 de febrero de 2025). Corruption Perceptions Index 2024. Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>.

Valdez, A. (2021). *EL ABC de los OIC. Los Órganos Internos de Control en México*. México: Prometeo Editores, 142 pp.