



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

TESIS

**“Desafíos estructurales y operacionales de la figura del
Órgano Interno de Control”**

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

Presenta

Anallely Ávalos González

Dirigido por:

Dr. Jesús García Hernández

Querétaro, Qro., a diciembre de 2020



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

TESIS

**“Desafíos estructurales y operacionales de la figura del
Órgano Interno de Control”**

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

Presenta:

Anallely Avalos González

Dirigido por:

Dr. Jesús García Hernández

Dr. Jesús García Hernández
Presidente

Dr. Jesús Manuel Couoh Velasco
Secretario

Dr. Agustín Martínez Anaya
Vocal

Dr. Ramiro Vázquez Solís
Suplente

Mtra. Diana Olvera Robles
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.
Diciembre 2020
México

Resumen

En la actualidad, el significado de control interno dentro de las instituciones gubernamentales ha evolucionado, teniendo como objetivo la modernización en su conformación y aplicación, buscando así, el fortalecimiento de la normatividad para el logro del uso transparente de los recursos públicos, así como prevenir, controlar y vigilar las conductas indebidas e imponer sanciones en los casos aplicables; esperando consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente. Esta misión, conlleva acciones contundentes y efectivas, impulsando varias reformas, entre ellas el fortalecimiento de la figura de los órganos internos de control, a los cuales se les han dado facultades para fiscalizar, auditar, vigilar y sancionar, las actuaciones de los servidores públicos, así como la correcta aplicación de los recursos a su cargo, garantizando la eficiencia y la rendición de cuentas en las instituciones, de manera que sus actividades se cumplan adecuadamente en beneficio de la ciudadanía, para que así las dependencias y entidades públicas logren los objetivos para los que fueron creados y garanticen un verdadero estado de derecho.

(Palabras clave: control interno, gobierno, reformas)

Summary

Today the internal control meaning within government institutions has evolved, aiming of modernization in its conformation and application, looking for strengthen regulations to achieve the transparent use of public resources, as well as prevent , control and monitor misconduct and impose sanctions in applicable cases; hoping to consolidate an honest, efficient and transparent government. This mission involves forceful and effective actions, promoting several reforms, among them the strengthening of the figure of the internal control bodies, which have been given powers to supervise, audit, monitor and sanction, the actions of public servants , as well as the correct application of the resources in their charge, guaranteeing efficiency and accountability in the institutions, so that their activities are adequately completed for the benefit of the citizens, so that public agencies and entities achieve the objectives for those who were created and guarantee a true rule of law.

(Key words: government, internal control, reforms)

Dedicatorias

*A mi abuelo que me formó y educó en lo personal y profesional,
siempre siendo mi ejemplo y mi pilar.*

*A Ricardo y Ana Pau que son mi motor, mi fuerza y con quien con felicidad y amor
comparto mis días y logros.*

Dirección General de Bibliotecas UNQ

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma de Querétaro, en especial a su Facultad de Derecho, por permitir mi formación académica de licenciatura y maestría, brindándome la oportunidad de superarme y desarrollarme en el ámbito profesional.

Al “Programa Titúlate” de la Facultad de Derecho, por hacer posible que los estudiantes consigamos una mayor preparación profesional para enfrentar la competitividad laboral; así como permitirme cumplir un gran reto, como lo es la obtención del grado de maestría, acompañándome durante el proceso de este importante logro y contribuyendo así con mi crecimiento tanto profesional, como personal.

Agradezco a mi asesor de tesis, el doctor Jesús García Hernández, por haberme brindado sus conocimientos y experiencia, así como su apoyo durante cada paso del desarrollo de esta investigación.

A mis tíos y primos, que siempre me han apoyado y acompañado en las diferentes etapas de mi vida, en los momentos malos y buenos, y me han dado su consejo y amor en todo momento, haciéndome un integrante más de su familia.

A mis amigas, con las que tuve la oportunidad de cursar la maestría y compartir inolvidables vivencias, desde ese momento hasta hoy en día, gracias por su apoyo.

ÍNDICE

Título: “DESAFÍOS ESTRUCTURALES Y OPERACIONALES DE LA FIGURA DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL”

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatorias.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii
Índice de cuadros	
Introducción.....	8

CAPÍTULO PRIMERO

El control interno en la Administración Pública

1.1 Planteamiento.....	10
1.2 El control interno en México.....	11
1.2.1 Concepto.....	11
1.2.2 Antecedentes.....	12
1.3 Sistema Nacional Anticorrupción.....	16
1.3.1 Objetivos y conformación.....	16
1.3.2 Marco legal.....	18
1.3.2.1 Implementación del Sistema Estatal Anticorrupción y sus efectos legales.....	19

CAPÍTULO SEGUNDO

Conformación y operación de los Órganos Internos de Control

2.1 Conformación del Órgano Interno de Control.....	33
2.2 Inconsistencias.....	34
2.2.1 Deficiencias estructurales.....	35
2.2.2 Deficiencias operativas.....	39
2.2.3 Deficiencias organizacionales.....	42
2.2.3.1 Regulación de la figura de Órgano Interno de Control.....	43
2.2.3.2 Inexistencia de figura de control en la Secretaría de la Contraloría.....	46

CAPÍTULO TERCERO

Propuestas para el mejoramiento y consolidación de los Órganos Internos de Control

3.1 Conformación estructural y operativa del Órgano Interno de Control.....	48
3.1.1 Formación de las estructuras conforme a la normatividad.....	48
3.1.2 Aspectos Operacionales del control interno.....	49
3.2 Reestructuración organizacional.....	51
3.2.1 Centralización de los Órganos Internos de Control por la Secretaría de la Contraloría.....	51
3.2.2 Existencia de Órgano Interno de Control en la Secretaría de la Contraloría.....	53
3.3 Correcta aplicación de Marco Integrado de Control Interno.....	55
3.4 Modelo en busca de una Contraloría autónoma e independiente.....	58
Conclusiones.....	61
Bibliografía.....	64

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Página
1 Estructura básica de un Órgano Interno de Control.....	34
2 Relación entre la institución, el control interno y la estructura organizacional.	49

INTRODUCCIÓN

El control interno durante los últimos años ha adquirido una mayor importancia en los diferentes países, a causa de los numerosos problemas producidos por su ineficiencia. Por lo que en Centroamérica, tal y como lo afirma el autor Jorge Charry Rodríguez, tuvimos que esperar la instalación de la democracia y los nuevos cambios a nivel internacional sobre transparencia y buen gobierno, para que al final del siglo XX surgieran con más fuerza los temas de la ética política y la lucha contra la corrupción.

La paradoja que ahora enfrentamos es que en la década de los noventa, Centroamérica experimentó aparentemente una mayor democracia y libertad de prensa, pero hubo más corrupción, reflejando paradójicamente la precaria institucionalidad democrática.

El tema se elige en función del ejercicio profesional desarrollado, en el cual tuvimos la oportunidad de ejercer el puesto de titular del Órgano Interno de Control dentro de una dependencia estatal, con lo cual se logró el conocimiento a fondo de las diversas actividades que desempeña dicha figura dentro de la administración pública, las cuales corresponden a la prevención, supervisión, auditoría y atención de quejas y denuncias.

En este contexto y durante el ejercicio del puesto en mención, se llevó a cabo la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, con el cual se suscitaron varias reformas en el marco legal, respecto de la conformación y operación de los órganos internos de control, dotándolos de más facultades y responsabilidades administrativas, contables y jurídicas, las cuales se estudiarán y detallarán durante el desarrollo del presente.

Por lo que ésta investigación, tiene como objetivo realizar un análisis de la estructura y funcionamiento de la figura de Órgano Interno de Control; efectuando una comparación entre lo establecido en la norma y el actuar cotidiano de dichos órganos en la administración estatal.

Así mismo, se pretende explicar la importancia de las funciones de los órganos internos de control y el valor trascendental de dicha figura en la administración pública, por lo que se realizarán una serie de propuestas en las cuales se exprese de manera detallada la imperiosa necesidad de realizar una correcta estructuración, así como la implementación de las medidas que otorguen certeza a sus actuaciones.

En razón de lo anteriormente expuesto, en el capítulo primero se abordan los antecedentes históricos del control interno para entender la importancia y evolución del mismo, logrando la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción y con ello suscitar grandes transformaciones en cuanto a las facultades y atribuciones de los órganos internos de control se refiere.

En el capítulo segundo se señalan las inconsistencias que dicha figura sobrelleva durante su actuar cotidiano y dentro del tercer capítulo se realizan las propuestas que se consideran necesarias para la correcta formación y fortalecimiento de los órganos internos de control, toda vez que son los encargados de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, al vigilar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades, se encuentren apegados a la legalidad para así coadyuvar a los objetivos sustantivos de dichas instituciones.

En caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra las irregularidades administrativas cometidas, o en su caso, el inicio de los procedimientos administrativos respecto de los actos realizados por los servidores públicos y/o particulares que incurran en faltas administrativas y que con ello contravengan las normas aplicables.

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 Planteamiento

El control interno se ha convertido en una parte esencial para conducir las actividades hacia la consecución de objetivos y metas institucionales. Las dependencias y entidades tienen bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos dentro del marco de la legalidad.

Su funcionamiento se sustenta en los principios de transparencia y rendición de cuentas para lograr su misión y satisfacer las demandas de la sociedad. Por lo tanto, es deseable una gestión eficaz y responsable para mantenerse en las mejores condiciones de funcionamiento y lograr un equilibrio favorable entre su administración y los fines que persiguen.

Es así que, resulta indispensable para las entidades públicas contar con un Sistema de Control Interno Institucional, el cual debe estar diseñado y funcionar de tal manera que fortalezca la capacidad para conducir las actividades hacia el logro de la misión e impulse la prevención y administración de eventos contrarios al logro eficaz de objetivos estratégicos.

Por lo que el proceso de fiscalización, rendición de cuentas y combate de la corrupción se fortalece en la medida en que los sistemas de control interno implantados por las instituciones gubernamentales contribuyen favorablemente al cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas de los planes y programas; propician la obtención de información financiera y de operación confiable y oportuna; transparentan el control de los recursos públicos y facilitan que las atribuciones se ejerzan dentro del marco legal aplicable.¹

¹ BARQUERO Royo, Miguel, *Manual Práctico de Control Interno*, Editorial Profit, España, 2013, p.38.

1.2 El control interno en México

Es necesario realizar el análisis del control interno en nuestro país, para así comprender su evolución, importancia y el desencadenamiento en un sistema nacional anticorrupción con un complejo objetivo: terminar con la corrupción; para lo cual resulta necesario contar con mecanismos correctivos que la combatan, sin embargo.

También y quizás sea más necesario implementar los mecanismos preventivos, con la finalidad de poder evitar que la corrupción se materialice a través de prácticas reiteradas. Aquí es donde se hace patente la necesidad de contar con los mecanismos anteriormente mencionados, lo cual derivará en un adecuado control interno.

Por lo que en este apartado, se expresa una definición del término control interno, estructurada a partir de ideas genéricas de cada una de las palabras que lo integran, así como de conceptos ya formulados y reconocidos en el sector público; asimismo se hace mención de los principales antecedentes del control interno en México.

1.2.1 Concepto

La palabra “control” se relaciona con alguna actividad de examinar algo y el término “interno” se identifica con una referencia hacia el interior de algo o alguien, es decir, que se encuentra dentro. Al respecto, se cita el siguiente concepto de control interno el cual corresponde a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores:

“Es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad se alcanzarán los siguientes objetivos:

- a) Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones;
- b) Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad;
- c) Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables; y

d) Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daños”²

Existe otro concepto que da una idea clara sobre el control interno, por cuanto hace al ámbito de su aplicación en el sector público: “Es el conjunto de medios, mecanismos o procedimientos implementados por los titulares de las dependencias y entidades, así como por los demás servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, con el propósito de conducir las actividades correspondientes hacia el logro de los objetivos y metas institucionales; obtener información confiable y oportuna, y cumplir con el marco jurídico aplicable a las mismas.”³

Por lo que al tomar como referentes los conceptos anteriores y enfocándonos al sector público que nos ocupa, se expresa que el control interno es 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 gobierno.

1.2.2 Antecedentes

A través de la historia de México, la figura del control interno ha desempeñado un papel importante, como un mecanismo preventivo y correctivo de prácticas y conductas irregulares en el ámbito público.

La comprensión del sistema del control y responsabilidad de los servicios públicos, establecido hoy en día como una medida necesaria y apremiante, la prevención misma de las actuaciones en las que habrá de contenerse este quehacer para que dé frutos óptimos, revelan la utilidad de nuestro propósito, sobre todo si se toma en cuenta que el derecho es una creación continua, el cual es como una cadena

² Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI (2011) cit. por SERRANO Sánchez, Jesús Antonio, *El Control Interno de la Administración Pública ¿Elementos de estancamiento o de desarrollo organizacional?*, Edt. INAP, 2016, p. 52.

³ SERRANO Sánchez, *op. cit.*, pp. 96-97.

conformada por eslabones, que se necesita comprender de manera previa los primeros eslabones de esa serie para así poder entender la totalidad.⁴

Hablar de la historia de la Contraloría y del control interno en México es referirnos desde luego a los antecedentes que sobre el control interno han existido a través de nuestro devenir histórico; es tratar de comprender lo que constituyen actualmente nuestros sistemas de control a través del conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han instituido para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la Administración Pública. La historia del control interno en México debe abarcar no solo el conocimiento directo de los antecedentes inmediatos de la Secretaría de la Contraloría sino todos aquellos sistemas y órganos que en diferentes épocas han tenido a su cargo esta función del Estado.

Es así como los principales antecedentes del control interno, se desprenden de las diferentes etapas de la administración pública en México, distribuidas de la siguiente forma:

a) Época prehispánica

En esta época, la organización indígena, a pesar de los rudimentarios métodos administrativos, tenía normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los *calpixque*, *hueycalpixque* y *Cihuacóatl*. Los funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca, eran auxiliados con la intervención de jueces, además de que se aplicaban amplias medidas de previsión, para evitar malos manejos y desviaciones en las conductas de los funcionarios, y severas sanciones que en los casos de corrupción llegaban hasta la pena de muerte.⁵

b) Época colonial

En la Nueva España el control del tributo se remonta al año 1524, es decir, apenas 3 años después de la conquista, pero desde la llegada de Hernán Cortés se habían

⁴ ROMERO Javier, "Dictamen sobre control interno" (Documento web), 2012.
<https://www.gestiopolis.com/contabilidad-y-finanzas/dictamen-sobre-control-interno/>

⁵ MENDIETA y Núñez, Lucio, *El derecho precolonial*, 4a. ed., Porrúa, México, 1981, pp. 25-26

designado varios recaudadores del Quinto Real y ese año se funda además un Tribunal Mayor de Cuentas. Los sistemas administrativos en ésta época, eran sumamente complicados, pues existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y vigilancia de la Hacienda Real.

En esta época se advierten remotos antecedentes de algunas de nuestras actuales instituciones, pues ya existía la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial en el manejo de los recursos reales, los que tenían la obligación de declarar sus bienes antes de iniciar sus funciones.⁶

c) Periodo comprendido entre los años 1824 y 1917

En este periodo histórico, el control fue manejado primeramente en un Departamento de Cuenta y Razón, después por la Tesorería General de la Federación, por una Dirección General de Rentas, por los comisarios y subcomisarios de Hacienda Federal en los Estados, hasta llegar a la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa como una dependencia de la Secretaría de Hacienda en el año de 1910, no sin antes pasar por una "Sección Liquidataria" instituida en 1881, a fin de ordenar las cuentas que por los problemáticos episodios políticos de nuestra historia y a pesar de los constantes esfuerzos que se habían realizado, no se había logrado manejar correcta y sistemáticamente. Cabe mencionar durante este periodo, la implementación de modos y métodos con los que se actuó en lo referente a las responsabilidades y sanciones, de aquellos que han tenido a su cargo el ejercicio de las funciones públicas.⁷

d) Periodo comprendido entre los años 1917 y 1932

Es de resaltar, en este periodo, la creación del Departamento de Contraloría General de la Nación en el año 1917, su reestructuración y un cambio en su denominación en 1926 como Departamento de Contraloría de la Federación; así como su extinción a partir de 1933, al que concibe como el antecedente histórico de

⁶ CHAVERO Alfredo, *México a través de los siglos*, Editorial Cumbre, V Tomos, México, 1958, Tomo I, pp. 633-635.

⁷ LANZ Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 2ª. Edición, México, 1993, p. 126.

la actual Secretaría de la Función Pública, cuya importancia consiste en el hecho de que fue el primer esfuerzo de este país para unificar los sistemas y procedimientos del control, respecto de los recursos y bienes de la nación. También deben destacarse las facultades de fiscalización y vigilancia de los gastos públicos, así como la precisión de atribuciones para la formación de la cuenta anual de la hacienda pública.⁸

e) Período comprendido entre los años 1933 y 1982

Entre los datos destacables de este periodo, está la desaparición, en el año 1933, del Departamento de Contraloría de la Federación y el aumento en el grado de complejidad de la administración pública, conforme a sus dos grandes vertientes, central y paraestatal, que originaron a su vez la necesidad de sistemas de control acordes a la normatividad, vigilancia, financiamiento y operación de las unidades de control de la Administración Pública Federal.

También se llevó a cabo el establecimiento de la obligación legal para los funcionarios públicos de presentar declaración de bienes de inicio y término de sus gestiones, la distinción de las faltas administrativas respecto de los delitos de servidores públicos y la incorporación del enriquecimiento inexplicable por parte de estos últimos.⁹

f) Periodo comprendido entre los años 1982 y 2015

En el año de 1982 se realizó una de las reformas de mayor trascendencia para el país, la cual fue realizada al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y sus impactos legislativos derivados. Así nació un nuevo régimen de responsabilidades con una clasificación penal, administrativa, civil, laboral y patrimonial.¹⁰

Siguieron diversas reformas que impulsaron la implementación de un sistema de evaluación de desempeño, el presupuesto basado en resultados, así como la

⁸ *Ibidem*, p.167.

⁹ *Ibidem*, p. 305.

¹⁰ RAMÍREZ Rodrigo "El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos", (Documento web) 2017
www.archivos.juridicas.unam.mx

regulación de funciones en materia de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, hasta llegar a las reformas estructurales a la Constitución del año 2015, que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción.

g) Reformas actuales de los años 2015 a 2020

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

Por lo que, a través de la citada reforma constitucional se creó el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

1.3. Sistema Nacional Anticorrupción

Es así que se abre la puerta para comenzar a atajar ese complejo fenómeno que ha dañado nuestra democracia, mermado nuestra economía, profundizado la desigualdad social, incrementando la violencia y minado la confianza en las instituciones. Derivado de esta reforma debieron escribirse, aprobarse y promulgarse dos leyes generales y una veintena de leyes federales que hicieren operativo todas las piezas del sistema.¹¹

1.3.1 Objetivos y conformación

El Sistema Nacional Anticorrupción contempla un nuevo diseño institucional, orientado a mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, con mecanismos claros y precisos de asignación de responsabilidades basados en meritocracia, certeza, estabilidad y ética pública; con

¹¹ “Manifiesto Anticorrupción”, suscrito por 40 organizaciones académicas y sociales, <http://rendiciondecuentas.org.mx/manifiesto-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/>

procedimientos de investigación sustentados en el fortalecimiento de las capacidades y la profesionalización de los órganos facultados para llevarlas a cabo.

Por lo tanto, las nuevas normas que regulen el Sistema Nacional Anticorrupción deben ser el producto de una política pública completa, articulada y coherente. Por ende, deben tener un solo hilo conductor y una visión común en todos y cada uno de sus contenidos con el fin de articular un sistema más robusto para la rendición de cuentas en nuestro país y atajar los espacios para la corrupción.¹²

Por lo que la reforma por la cual se crea el anteriormente citado Sistema Nacional Anticorrupción se plasma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citada a continuación:

“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción....

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.”¹³

¹² *Ídem.*

¹³ MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 113.

En razón de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo anteriormente citado, se desprende la obligación de las entidades federativas de establecer sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El artículo cuarto transitorio de la Reforma Constitucional en materia anticorrupción, señala que las legislaturas de los estados, en el ámbito de su competencia, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y la que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

1.3.2 Marco legal

Por lo que en este nuevo contexto normativo, se prevé que los entes contarán con órganos internos de control, quienes tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, para sancionar aquellas distintas a las que serán competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Bajo este contexto, con fecha del 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo numeral 36 establece que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción, los cuales deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional Anticorrupción.

En esa misma fecha se publicó también la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la cual se establece que las Secretarías y los Órganos internos de control estarán facultados para llevar a cabo investigaciones o auditorías con la

finalidad de verificar la evolución del patrimonio de los declarantes. Así mismo se contemplan las responsabilidades de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por faltas administrativas en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.¹⁴

1.3.2.1 Implementación del Sistema Estatal Anticorrupción y sus efectos legales.

Con el fin de dar cumplimiento al mandato de la Constitución Federal y las mencionadas leyes generales, el estado de Querétaro realizó las adecuaciones pertinentes a la Constitución Política del Estado de Querétaro en su artículo 38 ter, misma que fue publicada el día 21 de diciembre de 2016, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

Del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro

“Artículo 38 ter. El Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro es la instancia de coordinación entre las autoridades estatales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. La integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema, se regirán por lo que dispongan las leyes...”¹⁵

Así mismo, el 18 de abril de 2017 se reformaron y emitieron diversos dispositivos del marco jurídico local, entre ellos la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, norma que se modificó en su artículo 23, con el fin de adecuar las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo, a las nuevas disposiciones en materia de responsabilidades administrativas.

“Artículo 23. A la Secretaría de la Contraloría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

¹⁴ MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, art. 36.

¹⁵ QUERÉTARO: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 2008, art. 38.

...XI. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Entidades, quienes dependerán funcional y normativamente de la Secretaría de la Contraloría, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales y Estatales; (Ref. P. O. 25-V-18)

Los titulares de los órganos internos de control de las dependencias del Poder Ejecutivo y sus Entidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos. (Ref. P. O., 18-IV17)

Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y demás que resulten aplicables, así como por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Entidades, y presentación, en su caso, de informes por parte de dichos órganos. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

Las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control del Poder Ejecutivo del

Estado y sus Entidades se sujetarán, en su ejercicio, a las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las mejores prácticas que considere el referido sistema. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

Conforme a lo dispuesto en las leyes en la materia, así como en las bases y principios de coordinación emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro, los titulares de los órganos internos de control integrarán los comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

En los casos en que no exista Órgano Interno de Control en alguna Entidad Paraestatal, tendrá la facultad de conocer, atender y dar seguimiento de los asuntos el Órgano Interno de Control de la Dependencia coordinadora de sector correspondiente. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

Los Titulares de los Órganos Internos de Control, podrán expedir certificaciones de los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, y que obren en sus archivos o tengan acceso en ejercicio de sus funciones. (Adición P. O. No. 87, 03-X-18)...”¹⁶

Ley de Responsabilidad Administrativa del Estado de Querétaro

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Querétaro y tiene por objeto:

- I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos;
- II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los

¹⁶ QUERÉTARO: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2008, art. 23.

procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

III. Establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y

V. Crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Autoridad investigadora: La autoridad en la Secretaría, los órganos internos de control y la Entidad Superior de Fiscalización, encargada de la investigación de faltas administrativas;

II. Autoridad substanciadora: La autoridad en la Secretaría, los órganos internos de control y la Entidad Superior de Fiscalización que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora;

III. Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves, lo serán la unidad de responsabilidad administrativa o el Servidor Público asignado en la Secretaría o en los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el Tribunal;...

XIX. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia Responsabilidades de Servidores Públicos;....”¹⁷

¹⁷ QUERÉTARO: Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, 2017, arts. 1-2.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría

De los Órganos Internos de Control

“Artículo 36. Al frente del Órgano Interno de Control habrá un titular, el cual observará las políticas, normas, lineamientos, procedimientos y demás disposiciones aplicables, así como los programas de trabajo de la Secretaría....

Los Órganos Internos de Control dependerán presupuestalmente, organizacionalmente y jerárquicamente de la Dependencia o Entidad a la que se encuentren adscritos. (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18”.

“Artículo 37. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia o entidad, en la que sean designados, las siguientes facultades:

I. Elaborar y cumplir el Plan Anual de Trabajo y de Control de Auditorías. Así como rendir los informes que le requieran, en la periodicidad que éstas determinen;

II. Dar seguimiento a las observaciones determinadas en las auditorías o visitas de inspección que practiquen los entes fiscalizadores;

III. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos;

IV. Realizar la defensa jurídica, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los órganos jurisdiccionales y autoridades estatales o federales;

V. Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control, así como proponer con un enfoque preventivo, las normas y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en las que se encuentren designados;

VI. Prestar el apoyo al Subsecretario de la Contraloría en su función de enlace, con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de

Querétaro, en las auditorías que estas practiquen a las dependencias y entidades; (Ref. P.O. No. 14, 1-II-19)

VII. Participar en los procesos de contratación pública; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

VIII. Programar, ordenar y realizar auditorías, y visitas de inspección e informar de su resultado a Contraloría, así como a los responsables de las áreas auditadas y a los titulares de las dependencias, las entidades, y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión.

IX. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda la información y documentación necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran;

X. Atender los requerimientos que le sean formulados por cualquier unidad administrativa de la Secretaría;

XI. Participar en los procedimientos y actividades que en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamiento y servicios, así como de obra pública y servicios, determinen a los Órganos Internos de Control, así como admitir, substanciar y resolver los recursos que se promuevan en estas materias; (Ref. P.O. 56, 4-VI-18)

XII. Vigilar el cumplimiento del programa-presupuesto y del Programa Operativo Anual de la Dependencia del Poder Ejecutivo o Entidad Paraestatal;

XIII. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y locales;

XIV. Informar a la Dirección de Auditoría de las observaciones, recomendaciones y demás acciones promovidas derivadas de las auditorías;

XV. Presentar denuncias o querellas, por hechos que las leyes señalen como delitos, ante la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción;

XVI. Atender los lineamientos que emita la Secretaría;

XVII. Solicitar mediante exhorto, la colaboración de las Secretarías, órganos internos de control, para realizar las notificaciones que deban hacer a quien se encuentren fuera de su jurisdicción;

XVIII. Intervenir por sí o a través de la persona que designe, en el acto de entrega-recepción administrativa de servidores públicos de la Dependencia o Entidad;

XIX. Suscribir los informes finales de resultados de las auditorías, visitas de inspección y revisiones que practique;

XX. Derogada; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XXI. Verificar el cumplimiento en tiempo de la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, y requerir su cumplimiento al servidor público omiso, así como turnar al área investigadora los antecedentes del caso;

XXII. Llevar a cabo las actuaciones y diligencias, para el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial, así como de la posible actualización de algún conflicto de interés por parte de los servidores públicos;

XXIII. Realizar las verificaciones aleatorias de las declaraciones patrimoniales, así como la evolución del patrimonio de los servidores públicos; (Ref. P.O.56, 4-VI-18)

XXIV. Solicitar que se lleven a cabo investigaciones, así como auditorías, respecto de la situación patrimonial o posible conflicto de interés, respecto de los servidores públicos;(Ref. P.O. No. 14, 1-II-19) (Adición P.O. No. 71, 20-IX-19)

XXV. Tramitar y atender los asuntos que sean turnados por los Directores de la Secretaría, por ser asunto de su competencia; (Ref. P.O. No. 71, 20-IX-19)

XXVI. Dar seguimiento al cumplimiento de los Programas de Mejora Regulatoria, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Mejora Regulatoria; y

XXVII. Las demás que le otorguen las disposiciones jurídicas aplicables, así como los asuntos que le encomiende el Subsecretario. (Ref. P.O. No. 71, 20-IX-19)

“Artículo 38. A los titulares de Atención a Denuncias e Investigaciones, les corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:

I. Recibir y tramitar las quejas y denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos de las dependencias, así como en contra de particulares;

II. Iniciar y practicar las investigaciones por la presunta responsabilidad de faltas administrativas; así como requerir a los servidores públicos, el cumplimiento de la presentación de la declaración de situación patrimonial, cuando no se hubiese presentado en los plazos legales previstos para tal efecto. (Ref. P.O. 56, 4-VI-18)

III. Citar, al denunciante o al quejoso para la ratificación de la denuncia o la queja presentada en contra de servidores públicos por presuntas violaciones al ordenamiento legal en materia de responsabilidades;

IV. Solicitar información para el esclarecimiento de los hechos, relacionados con la comisión de faltas administrativas y otorgar prórrogas cuando así procedan;

V. Solicitar a las dependencias y entidades federales, estatales o municipales, así como a personas físicas o morales información y documentación relacionada con los hechos objeto de la investigación;

VI. Practicar las diligencias que se requieran en la investigación, incluyendo auditorías, visitas de inspección y revisiones; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

VII. Dictar los acuerdos que correspondan en los procedimientos de investigación que realice, incluidos los de conclusión y archivo por falta de elementos;

VIII. Actuar como coadyuvante de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción en los procedimientos penales;

IX. Solicitar a las autoridades competentes que dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, se decreten o se suspendan las medidas cautelares;

X. Determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que constituyan faltas administrativas y proceder a calificarlas como graves o no graves, así como realizar la notificación respectiva;

XI. Emitir y presentar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ante la autoridad competente;

XII. Derogada; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XIII. Recibir los recursos de inconformidad a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y correr traslado al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, adjuntando el expediente integrado y el informe en el que se justifique la calificación de la falta administrativa;

XIV. Derogada; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XV. Aplicar las medidas de apremio que procedan, así como solicitar la colaboración de las autoridades correspondientes para su ejecución;

XVI. Interponer el recurso de inconformidad en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, contra la determinación de la abstención del inicio de procedimiento de responsabilidad administrativa;

XVII. Habilitar, cuando se requiera, días y horas inhábiles para la práctica de diligencias;

XVIII. Notificar los actos administrativos que emita en ejercicio de sus facultades;

XIX. Intervenir en calidad de parte en los procedimientos de responsabilidad administrativa que deriven de sus investigaciones; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XX. Interponer el recurso de reclamación en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables;

XXI. Requerir información y documentación a las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación;

XXII. Ejecutar las investigaciones con motivo de las anomalías detectadas en las verificaciones aleatorias que se practiquen a las declaraciones patrimoniales;

XXIII. Realizar los registros que correspondan en los sistemas informáticos que tenga a su cargo y mantenerlos actualizados; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XXIV. Informar oportunamente al Titular del Órgano Interno de Control de las irregularidades que conozcan; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XXV. Requerir al Departamento de Auditoría de la Dependencia a la que se encuentre adscrito, auditorías, visitas de inspección y revisiones, así como solicitar dictámenes a los Despachos de Auditores Externos, que al efecto se requieran para la integración de los expedientes; (Ref. P.O. No. 71, 20-IX-19)

XXVI. Elaborar y proponer al Titular del Órgano Interno de Control los proyectos de denuncias y querellas, y (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18) (Ref. P.O. No. 71, 20-IX-19)

XXVII. Las demás que le otorguen otras disposiciones jurídicas aplicables.

“Artículo 39. A los titulares de Responsabilidades Administrativas, les corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:

I. Designar a los peritos que se requieran para la formulación de los dictámenes técnicos relacionados con los asuntos de su competencia;

II. Admitir el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa o bien, prevenir a la autoridad investigadora para que subsane o aclare las omisiones que advierta, o en su caso, tenerlo por no presentado o desecharlo;

III. Iniciar y substanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa;

IV. Ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer;

V. Abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa o de imponer sanciones a un servidor público cuando así proceda;

VI. Practicar las diligencias que se requieran en la investigación, incluyendo auditorías, visitas de inspección y revisiones;

VII. Decretar los medios de apremio y las medidas cautelares establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como su suspensión;

VIII. Solicitar la colaboración de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, para determinar la autenticidad de cualquier documento que sea cuestionado por las partes;

IX. Admitir, desechar o tener por no presentada la contestación al Informe de Presunta Responsabilidad; así como admitir, desechar, desahogar y valorar las pruebas que se ofrezcan en el procedimiento administrativo de responsabilidad;

X. Resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa, tratándose de faltas administrativas no graves y, en su caso, fincar las responsabilidades, imponer y ejecutar las sanciones que correspondan;

XI. Remitir al Tribunal Administrativo competente, el expediente en donde conste el procedimiento de responsabilidad administrativa, en los casos de faltas administrativas graves y faltas de particulares; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XII. Solicitar mediante exhorto, la colaboración de los Tribunales, para realizar las notificaciones a personas que se encuentren en lugares fuera de su jurisdicción;

XIII. Solicitar la colaboración de la Fiscalía General del Estado, para que, a través de peritos se emitan dictámenes sobre aquellas cuestiones o puntos controvertidos por las partes en el desahogo de la prueba pericial;

XIV. Llevar a cabo la notificación de los actos relacionados con el ejercicio de sus facultades;

XV. Representar al Órgano Interno de Control al que esté adscrito, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los órganos jurisdiccionales y autoridades estatales o federales, en los asuntos que sean de su competencia;

XVI. Derogada; (Ref. P.O. No. 71, 20-IX-19)

XVII. Tramitar y resolver los incidentes que procedan dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa;

XVIII. Requerir la información para la resolución de los asuntos de su competencia;

XIX. Emitir dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, las resoluciones que procedan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

XX. Emitir la declaratoria que deje sin efectos el nombramiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de su competencia, que no hubieren cumplido con su obligación de presentar declaración de situación patrimonial;

XXI. Solicitar la colaboración de cualquier autoridad, para el cumplimiento de sus atribuciones; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XXII. Informar oportunamente al Titular del Órgano Interno de Control de las irregularidades que conozcan; y (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XXIII. Las demás que le otorguen otras disposiciones jurídicas aplicables, así como lo que expresamente le encomiende al titular del Órgano Interno de Control”.

“Artículo 40. A los titulares de Auditoría, les corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:

I. Realizar, las auditorías y visitas de inspección, y suscribir el informe en donde se comunique el resultado de dichas auditorías y visitas de inspección al titular del Órgano Interno de Control y a los responsables de las áreas auditadas;

II. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas;

III. Designar al personal para practicar auditorías, visitas de inspección y revisiones;

IV. Expedir las constancias de identificación del personal adscrito que designe para la práctica de auditorías;

V. Presentar al titular, los informes derivados de la práctica de auditorías, visitas de inspección y revisiones, así como del seguimiento de los resultados de las mismas;

VI. Proponer al titular del Órgano Interno de Control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al programa anual de trabajo de dicho órgano;

- VII. Llevar los registros de los asuntos de su competencia;
- VIII. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas que se requieran en materia de control;
- IX. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido;
- X. Efectuar la evaluación de riesgos de las metas y objetivos de la dependencia;
- XI. Promover y asegurar el desarrollo administrativo, la modernización y la mejora de la gestión pública en las dependencias y entidades;
- XII. Promover en la dependencia, pronunciamientos de carácter ético, así como de transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;
- XIII. Promover el fortalecimiento de una cultura orientada a la mejora permanente de la gestión institucional y de buen gobierno;
- XIV. Requerir a las unidades administrativas, la información que se requiera para la atención de los asuntos en las materias de su competencia;
- XV. Establecer acciones preventivas y de transformación institucional;
- XVI. Emitir recomendaciones y acciones para el fortalecimiento del sistema de control interno y evaluación de la gestión gubernamental, a efecto de prevenir, detectar y disuadir actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas;
- XVII. Informar oportunamente al Titular del Órgano Interno de Control de las irregularidades que conozcan; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)
- XVIII. Formular actas de inicio, parciales, de recepción de documentación, de cierre y las que se requieran en las auditorías, revisiones e inspecciones que lleve a cabo;
- XIX. Informar al Titular del Órgano Interno de Control, las recomendaciones, acciones correctivas, preventivas y de mejora en los procesos internos;

XX. Proponer al Titular del órgano Interno de Control, la designación de personal para la realización de las auditorías, revisiones y visitas de inspección a su cargo;

XXI. Informar al Titular los que puedan constituir faltas administrativas, a efecto de que se hagan del conocimiento de la autoridad competente para su investigación;

XXII. Establecer los mecanismos de integración que propicien el cumplimiento de los objetivos y metas en apego al código de ética vigente; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XXIII. Requerir la información y documentación que considere necesaria para el ejercicio de sus atribuciones; (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XXIV. Cumplir, en el ámbito de su competencia, con el Plan Anual de Trabajo y de Control de Auditorías correspondiente; y (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)

XXV. Las demás que le otorguen otras disposiciones jurídicas, así como los asuntos que expresamente le encomiende el titular del Órgano Interno de Control.”¹⁸

¹⁸ QUERÉTARO: Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, 2017, arts. 36-40.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONFORMACIÓN Y OPERACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

2.1 Conformación del Órgano Interno de Control

De acuerdo a lo estipulado en el Reglamento de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Querétaro, el Órgano Interno de Control se conformará de cuatro titulares, cada uno de los cuales tendrá a su cargo funciones muy específicas y de suma importancia para la prevención, fiscalización y evaluación, de cada una de las actividades desarrolladas en la dependencia de la cual formen parte.

Son las entidades encargadas del control interno en las dependencias del sector público, por lo que resulta por demás importante su existencia, correcta conformación y por consiguiente cada una de las actividades que tienen encomendadas.¹⁹

Los órganos internos de control deben considerarse como un factor para el combate a la corrupción en la Administración Pública en México, por lo que requieren de la implementación de nuevos e innovadores métodos de fiscalización y revisión, que garanticen el uso eficiente, eficaz y honrado de los recursos públicos.

Tal es el caso de la aplicación del llamado nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control, el cual consiste en privilegiar las medidas preventivas en lugar de las acciones correctivas, transformando a los órganos internos de control de unidades administrativas sancionadoras en unidades preventivas, promotoras del cambio, la innovación y el desarrollo administrativo.

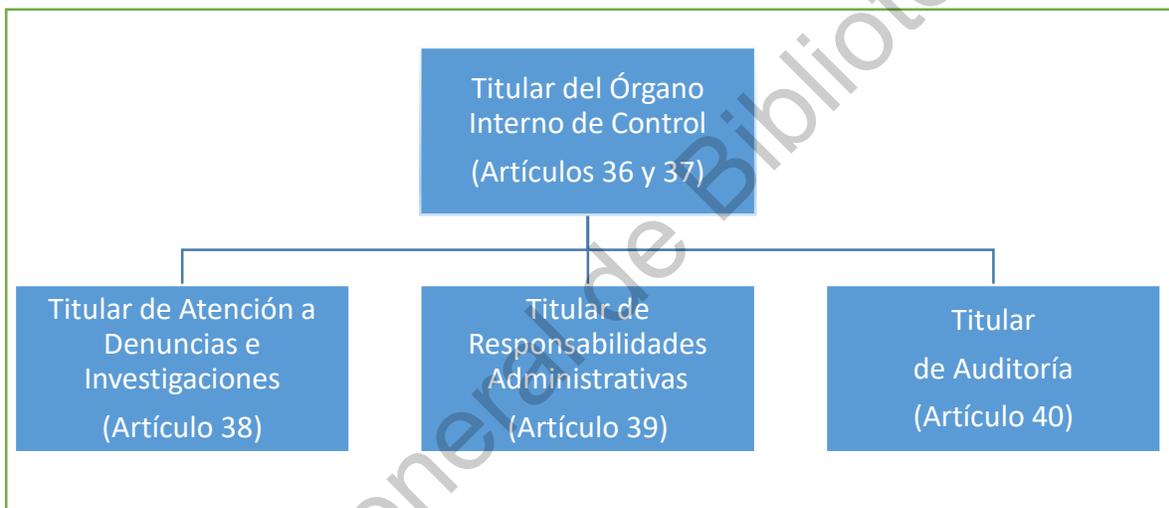
Prevenir, detectar, controlar y disminuir las acciones de corrupción a través de este nuevo enfoque, requiere de una intensa campaña de consolidación y capacitación de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la administración pública. Es así, que al realizar la correcta estructuración y el fortalecimiento de los Órganos Internos de Control, se logrará la disminución de los

¹⁹ CHARRY Rodríguez, Jorge, *El control interno y los principios de evaluación de gestión en las entidades del Estado*, Editorial Jurídica Dike ACAP, 1998, Colombia, pág. 56.

índices de corrupción que impactará indudablemente en recuperar la confianza de la ciudadanía en el actuar del gobierno.

Se convierte entonces en un reto importante y preponderante de cualquier administración reconocer su importancia como primera línea del control interno en las dependencias y entidades, al vigilar de manera cercana el actuar de todos y cada uno de los servidores públicos que las conforman.²⁰ Por lo tanto, la estructura básica de un Órgano Interno de Control debe ser la siguiente:

Cuadro 1.- Estructura básica de un Órgano Interno de Control



2.2 Inconsistencias

Derivado de las múltiples reformas por las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, se emitieron varios preceptos legales con la finalidad de coordinar esfuerzos entre las tres esferas de gobierno y así fortalecer, la confianza de los ciudadanos, principalmente. Una de las figuras que sufrió una gran transformación es la que corresponde a los Órganos Internos de Control.

²⁰ Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C. *Aplicación del nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control*, (Documento web), 2003.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/22224>

La globalización ha inducido al Estado a acelerar un proceso de fortalecimiento institucional de su gestión, en los planos técnico y político, el cual se logra en buena medida al incorporar mejores prácticas de gestión que le permitan iniciar una transición de un Estado pre-moderno, en muchas de sus técnicas y prácticas, hacia un Estado posmoderno, eficiente, ágil, con capacidad de adaptación a los cambios y capaz de responder adecuada y eficazmente a las demandas sociales; es que se realiza la creación del SNA, con el fin de lograr esa mejora en el actuar administrativo de todas y cada una de las instituciones públicas.²¹

En este orden de ideas, dicha figura experimenta una gran evolución, debido a un importante cambio en su conformación y funcionamiento, como se mencionó anteriormente, por lo que resulta necesario precisar, que aun cuando se contempla en la normatividad la existencia de una estructura mínima y con actividades perfectamente definidas, en la práctica no sucede así.

2.2.1 Deficiencias estructurales

Es necesario precisar la importancia de las atribuciones de los Órganos Internos de Control, pues éstos tienen como propósito, a través del ejercicio armónico de facultades tanto de carácter preventivo como correctivo, la generación de una cultura de la transparencia en las Dependencias y Entidades, a través del uso programado, pertinente y eficiente de los recursos públicos, a la par de una oportuna rendición de cuentas.²²

En cuanto a sus tareas preventivas son el de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno, para reducir riesgos implicados en el logro de objetivos institucionales; también, determinar las políticas y programas que contengan los objetivos generales, específicos, operacionales, calendarización e indicadores de resultados que se implementarán en el Programa Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control, así como fomentar y dar máxima publicidad al Código de Ética para los servidores públicos que emita el Órgano Interno de Control, y

²¹ PEREZ, Daza Alfonso "El Sistema Nacional Anticorrupción" (Documento web) 2017.
<http://rendiciondecuentas.org.mx/SNA>

²² PORTAL, Juan Manuel, "El valor del control interno", (Documento web) 2014.
<http://rendiciondecuentas.org.mx/el-valor-del-control-interno-2/>

vigilar el cumplimiento del mismo; intervenir en los procesos de entrega-recepción por inicio o conclusión de encargo de los servidores públicos. Respecto a las acciones correctivas, se destacan el revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos de la Dependencia o Entidad.²³

Además de llevar a cabo el procedimiento para la aplicación de sanciones, verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos; llevar a cabo investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia, apegadas a lo que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

A lo anterior debemos sumar el cómo imponer medidas de apremio a servidores públicos o particulares, por desacato a requerimientos o resoluciones emitidas por el Órgano Interno de Control, y determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la Ley General de Responsabilidades Administrativas señale como falta administrativa y, en su caso, calificarlas como graves o no graves.

En el caso de las disposiciones, recomendaciones y observaciones emitidas por los órganos internos de control, la unidad a la cual estas son dirigidas emprenderá de manera efectiva las acciones pertinentes dentro de los plazos establecidos, considerando que son de cumplimiento obligatorio.²⁴

Una vez descritas las múltiples facultades, así como su trascendencia en el ejercicio público cotidiano, es que resulta necesario analizar el hecho de que actualmente en la administración estatal de catorce secretarías que la conforman, solo cuatro de ellas cuentan con la estructura básica requerida por la normatividad para constituirse como órganos internos de control.

Lo anterior demuestra la falta de estructuras básicas en la mayoría de las dependencias estatales, con lo cual se denota una gran imposibilidad de realizar

²³ SALAS, Antonio, "Presencia de los OIC", (Documento web) 2020.
<https://la-presencia-de-los-organos-internos-de-control-en-el-sector-publico/>

²⁴ CABRERO Mendoza, Enrique, *Administración pública*, Siglo XXI Editores, México, 2010, pág. 80.

todas y cada una de las actividades que le corresponden a cada uno de los titulares que conforman el Órgano Interno de Control. En consecuencia, esto conlleva la falta de un control interno eficaz y certero ante la imposibilidad material y humana existente.

Resulta una necesidad inminente dar la debida importancia a la figura del Órgano Interno de Control, primero se debe concretar su correcta conformación con el material humano requerido, el cual consta al menos de cuatro personas, para poder hablar de una estructura básica.

No debemos pasar por alto el realizar una selección minuciosa del personal que lo conforma, de acuerdo al puesto que se le asigne; titular del Órgano Interno de Control, titular de denuncias, titular de auditoria y titular de responsabilidades; toda vez que se trata de formar una figura multidisciplinaria, de conformidad con la diversidad de los temas que conoce y tiene a su cargo.

En la actualidad no se ha logrado la aplicación de la norma como debería de ocurrir, pues no se cuenta con una estructura mínima en los Órganos Internos de Control, situación que contraviene la ley y dificulta en estricto sentido la ejecución de todas y cada una de sus atribuciones, incluso en varias ocasiones advierte la nulidad de varias de sus actuaciones.

Como se mencionó anteriormente, en la administración estatal solo cuatro de catorce secretarías cuentan con la estructura básica requerida, es decir cuatro personas; siete cuentan con personal sin tener la estructura completa, en algunas incluso es unipersonal y en tres no existe el Órgano Interno de Control. Aunado a lo anterior, si se profundiza un poco más, las entidades paraestatales, las cuales también deberían tener su estructura básica, tampoco cuentan con ella.

Para tal caso, el titular de la cabeza de sector, considerándose el de la secretaría de la cual forma parte, también debe conocer todos sus asuntos y realizar todas las actividades propias del Órgano Interno de Control, tal como se estipula en el artículo 23 fracción XI, sexto párrafo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro:

“Artículo 23. A la Secretaría de la Contraloría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...XI.- En los casos en que no exista Órgano Interno de Control en alguna Entidad Paraestatal, tendrá la facultad de conocer, atender y dar seguimiento de los asuntos el Órgano Interno de Control de la Dependencia coordinadora de sector correspondiente. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)...”

En este sentido, resulta imposible realizar todas las funciones que marca la norma, sino se cuenta con la estructura legal anteriormente descrita, y mucho más grave es el hecho de que una figura con la importancia y trascendencia que tiene a su cargo el control interno de una dependencia, no se considere relevante y se busque una correcta formación y consolidación de la misma; aun cuando se le encomienda una diversidad de funciones de vigilancia, prevención, calificación de faltas, atención a quejas y denuncias, participación en comités de adquisiciones (tratándose del sector paraestatal), en el Comité de Control y Desempeño Institucional, en el caso del sector central, entre otras; tal como lo establece el artículo 23 fracción XI, segundo, tercero, quinto y sexto párrafo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, el cual a la letra dice:

“**Artículo 23.** A la Secretaría de la Contraloría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI.... Los titulares de los órganos internos de control de las dependencias del Poder Ejecutivo y sus Entidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV17)

Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y demás que resulten aplicables, así como por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo respecto de dichos

asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Entidades, y presentación, en su caso, de informes por parte de dichos órganos. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

Conforme a lo dispuesto en las leyes en la materia, así como en las bases y principios de coordinación emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro, los titulares de los órganos internos de control integrarán los comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

Los Titulares de los Órganos Internos de Control, podrán expedir certificaciones de los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, y que obren en sus archivos o tengan acceso en ejercicio de sus funciones. (Adición P. O. No. 87, 03-X-18)²⁵

2.2.2 Deficiencias operativas

Además de las implicaciones descritas anteriormente al no existir la estructura legal completa en el Órgano Interno de Control en una dependencia o entidad de la administración estatal; se presenta el supuesto contemplado en el párrafo primero del artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, en el cual se expresa:

“Artículo 41. En los casos en que exista impedimento legal de algunos de los Titulares que conforman el Órgano Interno de Control de las dependencias, o en caso de que no exista Órgano Interno de Control o Titular de Atención a Denuncias e Investigaciones, Titular de Responsabilidades Administrativas, Titular de Auditoría, la Secretaría a través de la Unidad Administrativa competente conocerá, atenderá y en su caso resolverá del asunto de que se trate”.

En razón de lo anterior, en dicho precepto se contempla la posibilidad de que no exista Órgano Interno de Control, con lo cual se materializa una contradicción de acuerdo a lo estipulado por el propio reglamento en los artículos anteriores en los

²⁵ QUERÉTARO: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2008, art. 23.

que se acuerda la existencia de una estructura para los órganos internos de control y las funciones que de acuerdo con dicha estructura deberán desarrollarse.

Así mismo, se suscita una incongruencia legal, funcional y operativa, al contemplar que la Secretaría de la Contraloría conozca, atienda y resuelva los asuntos propios de una dependencia o entidad, contraviniendo el principio de legalidad que debe prevalecer en toda actuación de la autoridad, para así otorgar certeza jurídica ante cualquier actuación.

En otras palabras, las funciones propias de la figura del Órgano Interno de Control deben ser realizadas por el mismo órgano, para respetar su naturaleza y reconocer su labor, como ejercicio de una función pública. Por tal razón debe sujetarse al principio de legalidad, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley.

En suma, dicho principio de legalidad es uno de los valores fundamentales del régimen constitucional mexicano, puede definirse como el principio en virtud del cual la autoridad está obligada a fundar y motivar debidamente y por escrito su actuación, pues se trata de un límite expreso a la autoridad frente a sí misma y frente a los particulares, de tal manera que la autoridad solo puede hacer aquello para lo cual está expresamente facultada y el particular puede hacer todo, con excepción de aquello que le está expresamente prohibido.²⁶

En este orden de ideas, al contemplar la posibilidad de que no exista un Órgano Interno de Control en una dependencia o entidad, y no preponderar la existencia necesaria del mismo, se desvirtúa por completo la existencia de una contraloría interna para el debido control y vigilancia de todas y cada una de las actividades de la dependencia o entidad en la cual se encuentra inmersa, pues al facultar a otra dependencia al estudio y conocimiento, así como resolución de procesos de carácter interno, se contraviene el sentido de la naturaleza propia que es lograr un grado de seguridad razonable, pues se creó precisamente para fortalecer el control

²⁶ CABRERO, *op. cit.*, p. 33.

interno y evitar corrupción, desvío de recursos, incumplimiento de la norma, entre otros vicios desde el interior de la dependencia, en el actuar cotidiano en cada una de sus atribuciones, y en la esfera inmediata de sus actuaciones.

Es así que la importancia del control interno en las instancias públicas radica en la implementación de estrategias que consideren instaurar planes, métodos, programas, asignación de funciones y definición de procedimientos, para tener un efectivo desempeño institucional, todo esto con la finalidad de dar cumplimiento de manera pronta y completa a los objetivos fijados y la entrega de cuentas, tanto internas como externas.

Ante instituciones carentes de excelencia en su ámbito de control interno, se vuelve preciso actuar con atingencia y celeridad en diversos rubros, como son el aspecto estructural, análisis ético y de conducta de sus servidores públicos, la precisión de las competencias en sus funciones, el tratamiento adecuado de su información, la autoevaluación y vigilancia interna, la supervisión de las tareas orientadas al cumplimiento de los objetivos planteados y la investigación y financiamiento de responsabilidades en caso de incumplimiento con los deberes y obligaciones previstos en la ley.

De manera coincidente a lo expresado por el auditor superior de la Federación, creemos que el control interno es de suma valía para las dependencias del Estado y que poseer sistemas de control interno efectivos debe ser, en efecto, una prioridad.²⁷ En este contexto, es preciso señalar que aunado a que se contempla por parte de la Secretaría de la Contraloría una “suplencia” en una dependencia o entidad, ante la existencia de un Órgano Interno de Control, situación que como ya se expresó resulta falta de legalidad y coherencia operativa; es imprescindible expresar que tampoco se cuenta con los mecanismos que estipulen cómo deberá realizarse dicha suplencia, en que tiempo, con que personal, bajo que lineamientos, entre otras cuestiones que quedan en el aire.

²⁷ GUTIÉRREZ Salazar, Miguel Ángel “La importancia del control interno para la rendición de cuentas en el sector público”, en Hechos y Derecho, núm. 19, año 2014, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/>

Además cabe resaltar que dicha suplencia se enmarca para la resolución de los procedimientos administrativos en estricto sentido, en los cuales la Secretaría de Contraloría actuará como autoridad, investigadora, substanciadora o resolutoria. Sin embargo para todo el cúmulo de actividades que realiza el Órgano Interno de Control dentro de una dependencia o entidad, según se estipula en el propio reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría, no se aplica la colaboración de dicha secretaría, como lo es, por mencionar algunos ejemplos, la revisión en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial, la celebración de los Comités de Control y Desempeño Institucional, el análisis trimestral del Plan Operativo Anual, la revisión de código de ética, entre otras tareas.

2.2.3 Deficiencias organizacionales

El control interno se ha convertido en una parte esencial para conducir las actividades hacia el logro de objetivos y metas institucionales en el sector público. Las dependencias y entidades tienen bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes aplicables. En este sentido, las instituciones gubernamentales están alineadas y dirigidas a prestar bienes y servicios públicos.

Su funcionamiento se sustenta, fundamentalmente, en los principios de transparencia y rendición de cuentas para lograr su misión y satisfacer las demandas de la sociedad, buscando el logro de una gestión eficaz y responsable para mantenerse en las mejores condiciones de funcionamiento y lograr un equilibrio favorable entre su administración y los fines que persiguen.

Asimismo, resulta indispensable para las entidades públicas contar con un sistema de control interno institucional, con observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia. Dicho sistema debe estar diseñado y funcionando de tal manera que fortalezca la capacidad para conducir las actividades hacia el logro de

la misión e impulse la prevención y administración de eventos contrarios al logro eficaz de objetivos estratégicos.²⁸

Por lo tanto, la verdadera función de los órganos internos de control es el verificar que cada servidor público actúe como legalmente le corresponde y que la idea de servicio público sea la del cumplimiento de las actividades propias de cada servidor, con el fin de satisfacer las necesidades de interés general dentro del marco de la legalidad.²⁹

2.2.3.1 Regulación de la figura de Órgano Interno de Control

La Auditoría Superior de Fiscalización tiene la firme convicción de que el proceso de fiscalización, rendición de cuentas y combate de la corrupción se fortalece en la medida en que reconozca y prepondere la actuación de los órganos internos de control implantados en las instituciones gubernamentales, los cuales contribuyen favorablemente al cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas de los planes, programas y proyectos relevantes; propician la obtención de información financiera y de operación confiable y oportuna; transparentan la administración y control de los recursos públicos; facilitan que las atribuciones se ejerzan dentro del marco legal y normativo aplicable, vigilan el cumplimiento de objetivos y aplicación de recursos y protegen los bienes públicos contra el desperdicio y uso inadecuado.³⁰

Actualmente existe una contrariedad en cuanto a la regulación, nombramiento, jerarquía, sueldos, funcionalidad, imparcialidad y normatividad de la figura del Órgano Interno de Control en la administración estatal, toda vez que, según lo estipulado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en su artículo 23 fracción XI que a la letra dice:

²⁸ PUNGITORE, José Luis, *Sistemas administrativos y control interno*, Editorial Osmar, 2010, Barcelona, España, p. 57.

²⁹ PARDO, María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, El Colegio de México, México, 2016, p. 75.

³⁰ PORTAL, Juan Manuel "El valor del control interno" (Documento web) 2014. rendiciondecuentas.org.mx/el-valor-del-control-interno-2/

“Artículo 23. A la Secretaría de la Contraloría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Entidades, **quienes dependerán funcional y normativamente de la Secretaría de la Contraloría**, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales y Estatales; (Ref. P. O. No. 41, 25-V-18)...”³¹

Y en el Artículo 36 párrafo tercero del Reglamento de la Secretaría de la Contraloría se estipula:

“Los Órganos Internos de Control dependerán presupuestalmente, organizacionalmente y jerárquicamente de la Dependencia o Entidad a la que se encuentren adscritos. (Ref. P.O. No.56, 4-VI-18)”³²

En razón de lo anterior, se puede apreciar que existe una dualidad en la figura del Órgano Interno de Control, ya que por un lado se depende de la Secretaría de la Contraloría, normativa y funcionalmente hablando, y por el otro se supedita de la dependencia en la cual se encuentre el Órgano Interno de Control, presupuestal, organizacional y jerárquicamente. Situación que resulta contradictoria y en la práctica totalmente incongruente y desapegada de la propia naturaleza de la creación de una contraloría interna, además de parcial en la realización de sus actuaciones.

En este orden de ideas, no existe una imparcialidad de la figura del Órgano Interno de Control, ni una homologación en los puestos, al estipular que cada dependencia organice y asigne la jerarquía, puesto y sueldo. Resulta ilógico que se tenga una igualdad en las facultades, obligaciones, carga de trabajo, desde el punto de vista normativo y no en los puestos y la retribución de los mismos.

Por lo que el contemplar una subordinación del Órgano Interno de Control a la dependencia o entidad de la cual forma parte, se transforma en una complicada

³¹ QUERÉTARO: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2008, art. 23.

³² QUERÉTARO: Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, 2017, art. 36.

función a realizar, en cuanto a las tareas de imparcialidad se refiere, por parte del control interno, pues al tener injerencia cada titular se desvirtúa por completo la naturaleza de una contraloría interna, que busca vigilar desde el interior de manera eficaz e íntegra la actuación diaria, de las diversas actividades del servidor público.

Lo anterior en contravención con lo estipulado a nivel Federal, en donde desde el año 1985, el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer que la figura del Órgano Interno de Control fuera independiente del titular de la dependencia y entidad en la que se encuentre; y por lo tanto dependiera en su totalidad de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que dicha dependencia controlará todos los órganos internos de control y así centralizar y unificar los criterios, e implementar las medidas preventivas y correctivas, de manera totalmente imparcial a los titulares de la dependencias y entidades, logrando con ello mayor independencia y congruencia en su operatividad.³³

Por lo que hasta la actualidad, la Secretaría de la Función Pública se encuentra totalmente a cargo de la figura de los órganos internos de control, en cuanto a nombramiento, jerarquías, puestos, sueldos, así como normativa y funcionalmente, en donde dependen de dicha secretaría, buscando la imparcialidad de la dependencia o entidad de la cual formen parte, y no tengan ningún tipo de interés ni relación presupuestal o funcional con esta.

Ello se estipula en el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual a la letra dice:

“Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas

³³ GUERRERO Omar, *El Estado y la administración pública en México*, INAP, México D.F., 1989, pp. 565, 566.

productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;³⁴

Es entonces que el artículo en mención establece de manera general cuáles serán las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, relacionándose todas ellas con la supervisión, mejoramiento y sanciones al servicio público. En particular en la fracción XII, que establece lo que podemos considerar la parte operativa y más importante. Es decir, los órganos internos de control, que podemos definir como las unidades administrativas que se encargan, en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de verificar el buen desempeño de los servidores públicos, así como el cumplimiento de las diversas disposiciones que regulan la función administrativa del Estado.

Así mismo, se precisan las atribuciones y facultades de los titulares de los órganos internos de control y se estipula que para la debida atención de los asuntos que les corresponden, los mismos se auxiliarán de los titulares de las áreas de quejas, responsabilidades y de auditoría.

2.2.3.2 Inexistencia de figura de control en la Secretaría de la Contraloría

Resulta importante resaltar, que en la dependencia encargada del control interno y su organización, así como la regulación del mismo, no existe la figura de Órgano Interno de Control. Dicha dependencia cuenta con recursos públicos que deberían ser fiscalizados y con importantes atribuciones y facultades para ser revisadas, auditadas e incluso mejoradas en su actuar cotidiano.

Cabe mencionar que una vez más a nivel federal, en su homóloga Secretaría de la Función Pública, se cuenta con un órgano de control interno perfectamente definido

³⁴ MÉXICO: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, art. 37.

y estructurado que realiza como en todas las dependencias a nivel federal las actividades propias de un Órgano Interno de Control, las cuales son la prevención, vigilancia, fiscalización, auditoría, entre otras. Ello se estipula en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, que expresa:

DISPOSICIONES ORGÁNICAS

“Artículo 6.- Para el ejercicio de las atribuciones que las leyes, los reglamentos y demás ordenamientos jurídicos, confieren expresamente a la Secretaría de la Función Pública, la persona titular de dicha Dependencia se auxiliará de las unidades administrativas siguientes:

...VI. Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública:

1. Titularidad del Área de Auditoría;
2. Titularidad del Área de Quejas;
3. Titularidad del Área de Responsabilidades, y
4. Titularidad de Control Interno, y...”³⁵

³⁵ MÉXICO: Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 2017, art. 6.

CAPÍTULO TERCERO

PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

3.1 Conformación estructural y operativa del Órgano Interno de Control

De acuerdo con lo anteriormente descrito, y una vez que se ha contextualizado la gran labor e importancia de las funciones de los órganos internos de control en la administración pública, resulta indispensable la formación correcta y completa de las estructuras en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, para lograr el fortalecimiento de dicha figura y reconocer su valor.

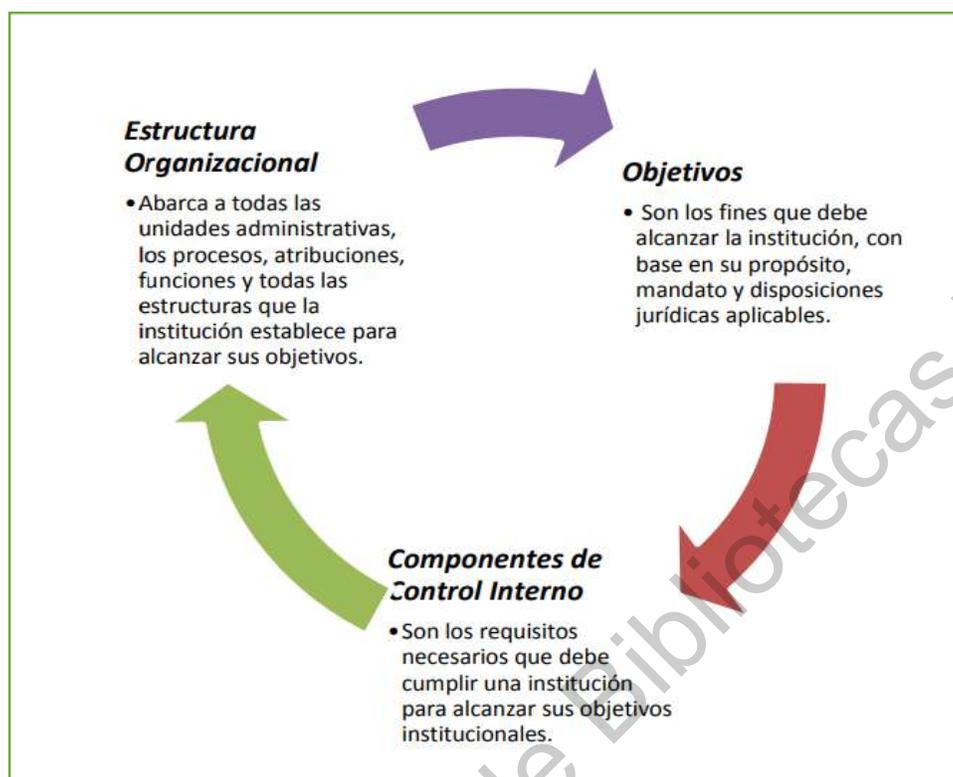
Si bien es una erogación importante en cuanto al presupuesto la conformación de todas las estructuras, también es cierto que su actuación y correcto desempeño para la prevención y vigilancia en cada una de las actividades y en la ejecución de los recursos públicos ayudará a abatir los actos de corrupción y se pagará con creces dicha inversión, al lograr la práctica del servicio público de manera precisa, legal y transparente.

3.1.1 Formación de las estructuras conforme a la normatividad

Es necesario entender que la correcta y completa formación de las estructuras de los órganos internos de control se reflejará en el eficaz y eficiente cumplimiento de todos y cada uno de los objetivos de cada institución pública, y por ende, la correcta aplicación de los recursos públicos a su disposición. Es entonces que resulta necesario comprender que existe una relación directa entre los objetivos de la institución, el control interno y la estructura organizacional, tal como se muestra a continuación:³⁶

³⁶ MÉXICO: AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO, 2017.

Cuadro 2.- Relación entre la institución, el control interno y la estructura organizacional



Por lo tanto, la conformación de la estructura según lo marca la ley, debe ser como mínimo de cuatro personas, con actividades perfectamente definidas y con una preparación multidisciplinaria, para así conocer de los diferentes temas y funciones a realizar, de acuerdo a la titularidad que se les otorgue; es así que se propone la existencia una estructura con profesionales especializados en licenciaturas en Derecho, Contabilidad, Administración y Finanzas.

3.1.2 Aspectos operacionales del control interno

La palabra control constituye un vocablo unívoco con el cual se alude a múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más según el uso que se confiera a la palabra. Empero, en el campo del ejercicio de las funciones públicas, este vocablo se usa inveteradamente y en las actividades de orden administrativo, sobre todo, se considera en forma simultánea tanto medio como finalidad y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan.

Así, es posible comprender cuán importante es el control interno en las organizaciones y organismos públicos en nuestro país, pues no es un elemento aislado de la ejecución de la organización ni un proceso simple y mucho menos un instrumento que solamente coadyuva a la operación, pues se trata de un mecanismo complejo e integral de una maquinaria que provoca que esta opere de manera adecuada y eficaz.³⁷

De esa manera, el control interno en el sector público debe ser considerado como un “mecanismo”, donde cada componente, cada elemento, cada principio y cada objetivo que se requiera, debe operar de manera alineada e interrelacionada en esa maquinaria, pues cada elemento necesita del otro para funcionar, lo que producirá el avance hacia una adecuada administración y políticas sanas en un marco de ética e integridad de operaciones que emanan del cumplimiento de las leyes y normas que regulan las actividades de un buen gobierno que se refleje en servicios públicos de calidad, donde el beneficiario debe ser el ciudadano.

El control interno finalmente debe avanzar hacia una adecuada administración y políticas sanas en un marco de ética e integridad de operaciones que emanen del cumplimiento de las leyes y normas que regulan el buen gobierno, que se refleje en servicios públicos de calidad, alineadas en los principios de transparencia y rendición de cuentas con la certeza de que sus impuestos tienen un destino final.³⁸

Al respecto, cabe recalcar la necesidad de la existencia de estructuras completas y eficaces para el correcto manejo del control interno, no pudiendo bajo ninguna circunstancia prescindir de ellas o considerarlas incompletas, pues no resulta suficiente ni posible la existencia de una o dos personas en una dependencia, en donde además existen entidades paraestatales y se pretende que se actúe como suplente por ser cabeza de sector y así se pretenda llevar un veraz y eficiente control interno.

³⁷ MONTERRUBIO Jiménez, José Alfredo “Control Interno para el sector público” (Documento web) 2020. <https://veritasonline.com.mx/control-interno-para-el-sector-publico/>
01 de febrero de 2020

³⁸ PUNGITORE, José Luis, *op. cit.* pág. 88

Como ya se mencionó, es imposible humano dar cumplimiento con todas y cada una de las actividades que la ley le faculta a la figura del Órgano Interno de Control a desarrollar; esperándose además que sean precisas y eficaces, debido a la trascendencia de sus actuaciones, y al impacto para el correcto desempeño o no de las mismas, pues los resultados en un supuesto o en otro son de vital importancia y pueden significar la diferencia entre un correcto actuar y una aplicación de los recursos públicos de manera fehaciente, o un ejercicio del poder ilegal, marcado por la corrupción.

3.2 Reestructuración organizacional

El control interno es un proceso efectuado por los servidores públicos de una institución, principalmente aquellos que conforman el Órgano Interno de Control. Tienen como objetivo proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la correcta aplicación y ejecución de los recursos públicos.

El control interno incluye planes, métodos, programas, políticas y procedimientos utilizados para alcanzar el mandato, la misión, el plan estratégico, los objetivos y las metas institucionales. Asimismo, constituye la primera línea de defensa en la salvaguarda de los recursos públicos y la prevención de posibles actos de corrupción.³⁹

3.2.1 Centralización de los órganos internos de control por la Secretaría de la Contraloría

Si bien es cierto que existe una coordinación y regulación por parte de la Secretaría de la Contraloría para todos los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración estatal, dicha regulación solo es parcial, toda vez que se reduce a ser normativa y funcionalmente; sin embargo no sucede así con la

³⁹ PERDOMO Moreno, Abraham *Fundamentos de Control Interno*, International Thomson Editores, S. A. de C. V., 2004, México, págs. 127-130.

situación presupuestal, organizacional y jerárquica, la cual depende de la dependencia o entidad de la cual forme parte dicho Órgano Interno de Control.

La situación anteriormente descrita connota una clara falta de organización y conlleva varios problemas en la actuación diaria de los órganos internos de control, toda vez que existe una variación considerable en la remuneración, la unificación de criterios, la conformación, la jerarquía dentro de la secretaría o entidad y la homologación en sus actuaciones.

Dicho escenario se suscita debido a que la Contraloría del Estado no tiene como prioridad ni busca unificar y salvaguardar a los órganos internos de control y únicamente busca tener una regulación fragmentada de dicha figura de control y de sus actuaciones. Con ello se crea una problemática importante debido a que en principio se pierde el sentido primordial y la naturaleza de la existencia de una figura de control interno inmersa en una dependencia, la cual debiera ser bajo una premisa de total imparcialidad.

Con la finalidad de lograr información veraz y oportuna, y con la premisa de tener que rendir resultados de su labor y su probidad a su superior jerárquico, y no a dos personas en diferentes secretarías, y que a uno además vigile y audite; que cabe señalar, es con quien labora diariamente y quien le paga. En este contexto la Auditoría Superior de Fiscalización señala que la administración (institución reguladora de control interno) debe identificar y preponderar como componente de control interno, dos principios fundamentales para el correcto ejercicio del control interno, que son:

- La administración debe establecer todas las actividades para la adecuada supervisión y desarrollo del control interno en las dependencias y entidades, y la correcta evaluación de sus actuaciones y sus resultados.
- La administración es responsable de corregir oportunamente las deficiencias de control interno detectadas, en cualquier dependencia o entidad.⁴⁰

⁴⁰ MÉXICO: AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *op. cit.*

Por tal motivo, es necesario la centralización y organización total de la figura del Órgano Interno de Control por parte de la Secretaría de la Contraloría, lo cual implica que se forme parte de su estructura organizacional y presupuestal, y no solo normativa y funcionalmente; pues con dicha situación, se logrará la unificación, imparcialidad y un importante avance incluso en la legalidad de sus actuaciones, tal como sucede a nivel federal, en donde la Secretaría de la Función Pública tiene el control total de todos los órganos internos de control.

3.2.2 Existencia de Órgano Interno de Control en la Secretaría de la Contraloría

La implementación de un sistema de control interno efectivo representa una herramienta fundamental que aporta elementos que promueven:

- Logro de los objetivos institucionales;
- Minimizan los riesgos;
- Reducen los actos de corrupción y fraudes;
- Integran las tecnologías de información a procesos institucionales;
- Respaldan la Integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, y
- Consolidan los procesos de rendición de cuentas y de transparencia.

Así, cada institución cuenta con un mandato particular, del que derivan atribuciones y obligaciones concretas. Por tal motivo, cada institución debe contar con un eficaz método de control interno, estructural y funcionalmente, que formule los objetivos a nivel institución, unidad, función y actividades específicas para asegurar, de manera razonable, que sus objetivos institucionales serán alcanzados de manera eficaz, eficiente, económica y con apego a la legalidad. ⁴¹

Hoy en día la Secretaría de la Contraloría a pesar de ser una dependencia de gran importancia y trascendencia, de acuerdo a la naturaleza de su existencia y a los grandes avances a nivel nacional para el logro y fortalecimiento del control interno

⁴¹ MÉXICO: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Control Interno en Entidades Federativas, 2015.

y el combate a la corrupción, es una dependencia que no cuenta con un órgano de control interno, aun cuando según lo publicado en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado De Querétaro, para el ejercicio fiscal 2020 se establece lo siguiente:

“Artículo 14. El recurso asignado a las Dependencias del Sector Central y Órganos Auxiliares asciende a \$4,546,275,506.00 (Cuatro mil quinientos cuarenta y seis millones doscientos setenta y cinco mil quinientos seis pesos 00/100 M.N.), y se distribuye como sigue:

Secretaría de la Contraloría 147,498,011...”⁴²

En este contexto, y dado que el control interno es un proceso dinámico que tiene que adaptarse continuamente a los riesgos y cambios a los que se enfrenta la institución, la estructuración y supervisión del control interno es esencial para contribuir a asegurar que el control interno se mantiene alineado con los objetivos institucionales, el entorno operativo, las disposiciones jurídicas aplicables, los recursos asignados y los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos, todos ellos en constante cambio.

La conformación y supervisión del control interno permite evaluar la calidad del desempeño en el tiempo y asegura que los resultados de las auditorías y de otras revisiones se atiendan con prontitud. Las acciones correctivas son un complemento necesario para las actividades de control, con el fin de alcanzar los objetivos institucionales.⁴³

Situación por lo cual es necesario, y al tratarse de una dependencia más de la administración pública estatal, la existencia y debida conformación, de acuerdo a la normativa aplicable, de un Órgano Interno de Control que cuente con su estructura

⁴² QUERÉTARO: Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado De Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2020, 2019, artículo 14.

⁴³ MÉXICO: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *op. cit.*

legal y logre la correcta vigilancia, prevención, evaluación y fiscalización de sus actividades y los recursos públicos que maneja.

De esta manera, es importante que la Secretaría de la Contraloría, al ser responsable de combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, sea un referente indispensable para el ejercicio democrático de las instituciones.

Dicho supuesto, actualmente es considerado y opera en la Secretaría de la Función Pública, en donde se contempla la existencia y estructura del Órgano Interno de Control, como en cualquiera de las dependencias y entidades a nivel federal.

3.3 Correcta aplicación del Marco Integrado de Control Interno

El Marco Integrado de Control Interno es un modelo eficaz para la correcta aplicación y conducción del control interno dentro de una institución pública. Es un instrumento idóneo para anticipar riesgos, modificar la gestión institucional y prevenir la corrupción. El control interno durante los últimos años ha estado adquiriendo mayor importancia en los diferentes países, a causa de los numerosos problemas producidos por su ineficiencia.

Una de las causas se encuentra en el no haberse asumido de forma efectiva la responsabilidad sobre el mismo por parte de todos los miembros de las instituciones públicas. El correcto desarrollo institucional y por ende político, económico y social, en distintos países ha evidenciado que una de las debilidades que enfrentan diferentes organizaciones gubernamentales es el vulnerable sistema de control interno que implementan, ya que este en la mayoría de los casos no ayuda a mitigar los riesgos a los que se ven expuestas y, peor aún, no sirve de herramienta para prever situaciones que afecten el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos.

Bajo esta premisa, en México surge la idea de integrar el Sistema Nacional de Fiscalización de la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y

transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional.

Por lo que el 22 de junio de 2015, considerando la aprobación de las reformas constitucionales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción, se firmaron las llamadas “Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización”, mismas que constituyeron el marco de orientación del trabajo de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, durante el período de diseño, elaboración y aprobación de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción.

Posteriormente, el 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, en el que se establece que los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos y que los titulares de dichos órganos encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación de la gestión, denominados Comités de Control y Desempeño Institucional.

En este contexto, se publicó el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público basado en el Marco COSO III 2013, como un modelo general de control interno, para ser adoptado por las instituciones en los ámbitos federal, estatal y municipal.

El Comité de Organizaciones Patrocinadoras implementó un modelo para la valoración de los sistemas de control interno, creando un documento que contiene las principales directivas para la implementación, gestión y control de un sistema de control interno. Este brinda herramientas para gestionar los riesgos y prevenir situaciones que puedan afectar el desarrollo de las actividades y cumplimiento de las metas en las instituciones; es así que contempla la estructuración de cinco componentes los cuales incluyen 17 principios que deben ser considerados por las

organizaciones para una buena gestión de control interno. Los siguientes son los cinco componentes:

- Ambiente de control
- Evaluación de riesgos
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Actividades de monitoreo⁴⁴

Es entonces que se crean para la materialización y revisión de dicho modelo de control interno los Comités de Control y Desempeño Institucional, constituido como un foro colegiado de apoyo en la toma de decisiones relacionadas con el seguimiento al desempeño institucional y control interno, propiciando reducir la probabilidad de ocurrencia de actos contrarios a la integridad, asegurar el comportamiento ético de los servidores públicos, considerar la integración de las tecnologías de información en el control interno y consolidar los procesos de rendición de cuentas y de transparencia gubernamental.

Por lo que de conformidad con las mejores prácticas internacionales en materia de control interno, la implementación, mantenimiento y actualización del sistema son responsabilidad del titular y del resto del personal, así como asesoría, apoyo y vigilancia del Órgano Interno de Control para mantener en operación el sistema de control de la institución y en un proceso de evaluación, fortalecimiento y mejora continua.

Por lo que el Comité de Control y Desempeño Institucional tiene, entre otros objetivos, agregar valor a la gestión institucional de las dependencias y entidades gubernamentales y además apoyar en el cumplimiento de metas y objetivos institucionales con enfoque a resultados, así como a la mejora de los programas presupuestarios.⁴⁵

⁴⁴ FONSECA Luna, Oswaldo, *Sistemas de Control Interno para Organizaciones*, Perú, Editor Instituto de Investigación en Accountability y Control IICO, 2011, pág. 44.

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación, noviembre 03 de 2016.

Una vez analizado lo anterior, resulta necesario mencionar que si bien se cuenta con un modelo completo y bien estructurado para la revisión del control interno, con directrices perfectamente trazadas y objetivos claros, en la realidad no sucede así, pues no se le da la importancia, incluso no se verifica el destino de recursos para su correcta aplicación.

En esto influye el hecho de que la formación de los Comités de Control y Desempeño Institucional son irregulares y con muy poca trascendencia dentro de las instituciones, ya sea por la falta de personal, la carga de trabajo o incluso el desconocimiento para la correcta estructuración de los objetivos y metas que se contemplan en los mismos.

Por ello, resulta indispensable una correcta capacitación del personal, así como otorgar la importancia y preponderar el objetivo del marco integrado de control interno, pues resulta ser un modelo eficaz y con grandes resultados en el ámbito internacional, para un correcto desempeño en todo lo relacionado con el control interno.⁴⁶

Sin embargo, es necesaria su correcta aplicación y no solo su regulación, pues de lo contrario, tal y como sucede en la práctica, se convierte en una carta de buenas intenciones y requisitos que deben cumplirse pero que no se analizan, estudian o logran un mejoramiento en la actuación de las instituciones públicas. Es por ello que se tiene la necesidad de perfeccionar los sistemas de control interno y así conseguir todo lo que con ello se puede lograr: eficacia en el desarrollo de las actividades, aplicación oportuna y legal de los recursos públicos, transparencia, combate a la corrupción, etc.

3.4 Modelo en busca de una contraloría autónoma e independiente

Durante el desarrollo del trabajo realizado como Órgano Interno de Control, y la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, tuvimos oportunidad de conocer a detalle un sistema muy bien calificado a nivel internacional, siendo este el de la Contraloría de Colombia. Ésta Contraloría tiene una característica muy

⁴⁶ *Idem.*

particular, la cual consiste en que el titular es nombrado por el Congreso y no por el Ejecutivo.

Lo anterior conlleva una absoluta independencia y una marcada imparcialidad de este, contando con total autonomía administrativa y presupuestal, lo que la convierte en un órgano de control soberano para vigilar, fiscalizar y sancionar la actuación y aplicación de los recursos públicos del poder Ejecutivo, pues no se encuentra supeditado a él.

La Contraloría General de la República, en Colombia, es el máximo órgano de control del Estado; como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. Es considerada como una de las mejores de Latinoamérica.

Esto tras obtener una calificación de nivel superior en la evaluación realizada por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), máximo organismo que congrega a todas las contralorías del mundo y que mide el desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores. La entidad es la única contraloría en Latinoamérica en obtener sello de este organismo internacional que la sitúa como modelo y referente de gestión fiscal.⁴⁷

En 2015 la entidad fue evaluada y obtuvo una calificación de 1.5 sobre 4.0. A raíz de este resultado, inició un trabajo de modernización en sus procesos internos que terminaron, entre otras cosas, con un nuevo modelo de auditorías que está a la altura de los estándares internacionales. Después de tres años de implementar mejoras, se aplicó una nueva evaluación y obtuvo para el 2018 una calificación de 3.0, siendo la única y mejor calificada bajo esos parámetros.⁴⁸

⁴⁷ COLOMBIA, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Informe de Evaluación de Desempeño*, 2019.

⁴⁸ *Idem*.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991
TÍTULO X
DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL
CAPÍTULO 1
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

“**Artículo 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.”⁴⁹

En razón de lo anterior, este modelo resulta interesante debido a la independencia con la que cuenta la contraloría, lo cual se traduce en imparcialidad e integridad al lograrse una aplicación del control interno desde una perspectiva de autonomía, siendo su estudio atrayente, en virtud de los alentadores resultados que ha otorgado y considerándose importante su estudio para una posible aplicación de un sistema de control interno, similar en algún momento en México, buscando tener mejores resultados en combate a la corrupción y saneamiento de las finanzas públicas, situaciones de las que tanto adolece nuestro país.

⁴⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991, artículo 267.

CONCLUSIONES

Como resultado de las investigaciones realizadas durante el desarrollo de la presente investigación y de la experiencia laboral obtenida, se puede afirmar que el control interno, lejos de ser un fin en sí mismo que interfiera con el accionar de las entidades, debe considerarse como un medio más para el logro de sus objetivos; de esta forma será posible entender que durante los últimos años ha estado adquiriendo mayor importancia, debido a los numerosos problemas producidos justamente por su ineficiencia.

En este sentido, es necesario hacer notar los grandes avances obtenidos en nuestro país, a fin de consolidar los mecanismos de control interno y su normatividad. Así resulta necesario hacer notar que la primera línea para un eficaz control en las instituciones públicas, se encuentra a cargo de la figura de los órganos internos de control en la administración pública; al ser los representantes principales en la vigilancia y la realización de todas y cada una de las actividades encaminadas a lograr que las actuaciones de los servidores públicos y la aplicación de los recursos se realicen con apego a la normatividad aplicable.

Durante el estudio de los mecanismos de control interno establecidos en las instituciones del sector público estatal, se lograron identificar áreas de oportunidad relevantes para potenciar los esfuerzos realizados a la fecha en el ámbito del poder Ejecutivo, con base en la adopción de lineamientos que reconozcan y consoliden los órganos internos de control, en su base tanto estructural como operacional.

No obstante que las dependencias y entidades han realizado acciones tendientes a implementar un mejoramiento en el control interno, dichas acciones no han sido suficientes para establecer elementos que sirvan de base para la correcta implementación y funcionamiento de sus órganos de control interno, razón por la cual se requiere mayor liderazgo y compromiso de los titulares de las dependencias y entidades y por supuesto de la Secretaría de la Contraloría para impulsar y establecer la conformación de las estructuras de los órganos internos de control, así como la regulación uniforme de dichos órganos, dotándoles ante la dependencia o

entidad en la que se encuentren inmersos, de jerarquía y autonomía presupuestal y operacional.

Resulta necesario, además de conformar estructuralmente los órganos internos de control, esclarecer y brindar seguridad operacional en las determinaciones de estos, debido a que en la mayoría de los casos son eludidas por los servidores públicos, y al no contarse con la homologación de criterios y apoyo de la Secretaría de la Contraloría, dichos mandatos son de poca importancia, cuando en la realidad deberían contemplarse como medidas para un mejor desarrollo en las actividades de la dependencia o entidad; así como para la prevención de actos contrarios a la norma.

En este contexto, cabe mencionar que en la práctica se identificó una permanencia sobre los riesgos a los que se encuentran expuestos los servidores públicos durante el desarrollo cotidiano de sus actividades, para incumplir normas, ya sea por error, negligencia o en muchas ocasiones por desconocimiento o por corrupción; situaciones que derivan en sanciones graves, como destitución, inhabilitación e incluso hasta la pena de prisión, por lo cual es muy relevante que los órganos de control logren identificar y prevenir dichas situaciones y se cuente con los medios operativos y estructurales para el logro y cumplimiento eficaz de su misión.

Por lo que el trabajo de los órganos internos de control, ligado a los sistemas de control interno implementados en las instituciones, fortalece y contribuye a optimizar la administración pública estatal, al establecer los mecanismos de control que permitan lograr que las dependencias cumplan sanamente sus objetivos, porque sin lugar a dudas resulta mejor prevenir que sancionar.

Así mismo, se sugiere la especialización y continuidad del personal que conforme los órganos internos de control en las dependencias o entidades. Se propone además una permanente capacitación, considerando de la diversidad de temas, aquellos que se apeguen a las múltiples funciones de su cargo y a la reforma constante de la normatividad aplicable, pues esto resulta importante para la estabilidad en el puesto en que se desarrolle cada servidor.

Resulta importante tener una secuencia tanto preventiva como correctiva de sus actuaciones, sin la premisa de que su empleo dependa de un cambio de administración o de titular de la dependencia o entidad, pues con ello se logrará una fehaciente consecución del control interno en la institución. Se propicia además un conocimiento de los objetivos, reglamentación y procesos que se llevan a cabo en la dependencia o entidad en la que se encuentre y es necesario por la naturaleza de sus atribuciones el conocerlos.

Es indispensable lograr un equilibrio entre lo establecido por la normatividad, hablando de lineamientos, leyes, reglamentos, procedimientos, entre otros, y la práctica, refiriéndonos a procesos, planes, objetivos, metas, actuaciones, etc., pues en la actualidad existe un gran abismo entre ambas; mientras la primera, se encuentra muy bien estructurada con grandes avances, con la implementación incluso de modelos internacionales exitosos, en la segunda, en donde debe aplicarse todo ese cúmulo de información y buenas prácticas fallan las cosas. En estricto sentido, cabe mencionar que la legislación existe, pero su correcta aplicación no sucede varias veces, por lo cual tenemos instituciones bien definidas y con un buen discurso, pero en muchas ocasiones carentes de legalidad.

Bibliografía

BARQUERO Royo, Miguel, *Manual Práctico de Control Interno*, Editorial Profit, España, 2013.

CABRERO Mendoza, Enrique, *Administración pública*, Siglo XXI Editores, México, 2010.

CHARRY Rodríguez, Jorge, *El control interno y los principios de evaluación de gestión en las entidades del Estado*, Editorial Jurídica Dike ACAP, 1998, Colombia.

CHAVERO Alfredo, *México a través de los siglos*, Editorial Cumbre, V Tomos, México, 1958, Tomo I.

FONSECA Luna, Oswaldo, *Sistemas de Control Interno para Organizaciones*, Perú, Editor Instituto de Investigación en Accountability y Control IICO, 2011.

GUERRERO Omar, *El Estado y la administración pública en México*, INAP, México, 1989.

LANZ Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 2ª. Edición, México, 1993.

MENDIETA y Núñez, Lucio, *El derecho precolonial*, 4a. ed., Porrúa, México, 1981.

PARDO, María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, El Colegio de México, México, 2016.

PERDOMO Moreno, Abraham *Fundamentos de Control Interno*, International Thomson Editores, S. A. de C. V., 2004, México.

PUNGITORE, José Luis, *Sistemas administrativos y control interno*, Editorial Osmar, 2010, Barcelona, España.

SERRANO Sánchez, Jesús Antonio, *El Control Interno de la Administración Pública ¿Elementos de estancamiento o de desarrollo organizacional?*, Edt. INAP, 2016.

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación, noviembre 03 de 2016.

Leyes

MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016.

MÉXICO: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976.

MÉXICO: Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 2017.

QUERÉTARO: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 2008.

QUERÉTARO: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2008.

QUERÉTARO: Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, 2017.

QUERÉTARO: Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, 2017.

QUERÉTARO: Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado De Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2020, 2019.

COLOMBIA: Constitución Política de Colombia, 1991.

Informes Oficiales

MÉXICO: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Marco Integrado de Control Interno, 2017.

MÉXICO: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Control Interno en Entidades Federativas, 2015.

COLOMBIA, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Informe de Evaluación de Desempeño*, 2019.

Sitios en red

Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C. *Aplicación del nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control*, (Documento web), 2003.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros>

GUTIÉRREZ Salazar, Miguel Ángel “La importancia del control interno para la rendición de cuentas en el sector público”, en Hechos y Derecho, núm. 19, año 2014, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/>

“Manifiesto Anticorrupción”, suscrito por 40 organizaciones académicas y sociales, (Documento web), 2015.

<http://rendiciondecuentas.org.mx/manifiestosobreelsistemanacionalanticorrupción/>

MONTEERRUBIO Jiménez, José Alfredo “Control Interno para el sector público” (Documento web) 2020.

<https://veritasonline.com.mx/control-interno-para-el-sector-publico/>

01 de febrero de 2020

PEREZ, Daza Alfonso “El Sistema Nacional Anticorrupción” (Documento web) 2017.

<http://rendiciondecuentas.org.mx/SNA>

PORTAL, Juan Manuel, “El valor del control interno”, (Documento web) 2014.

<http://rendiciondecuentas.org.mx/el-valor-del-control-interno-2/>

RAMÍREZ Rodrigo “El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos”, (Documento web) 2017

www.archivos.juridicas.unam.mx

ROMERO Javier, “Dictamen sobre control interno” (Documento web), 2012.

<https://www.gestiopolis.com/contabilidad-y-finanzas/dictamen-sobre-control-interno/>

SALAS, Antonio, “Presencia de los OIC”, (Documento web) 2020.

<https://la-presencia-de-los-organos-internos-de-control-en-el-sector-publico/>