

# Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público

Guía Básica de Implementación

AUDITORÍA ESPECIAL DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN,  
COMUNICACIONES Y CONTROL



---

<b>Preámbulo</b>	<b>4</b>
Introducción .....	5
Objetivo .....	6
Alcance .....	7
Enfoque .....	7
1 Sensibilización sobre integridad y generación de valor público .....	7
1.1 Fomento de la integridad institucional .....	9
1.2 Prevención de la corrupción .....	9
2 Etapas para implementar un programa de promoción de la integridad y prevención de la corrupción en las instituciones del sector público .....	10
2.1 Liderazgo y responsabilidades del programa .....	11
2.2 Establecimiento de un programa de promoción de la integridad y prevención de la corrupción .....	11
2.3 Establecimiento de un ambiente de control .....	12
2.4 Administración y evaluación de riesgos de corrupción .....	15
2.5 Actividades de control anticorrupción .....	18
2.6 Capacitación sobre competencias anticorrupción .....	22
2.7 Información y comunicación .....	24
2.8 Supervisión .....	25
3 Responsabilidad en materia anticorrupción .....	26
3.1 Las tres líneas de defensa contra la corrupción .....	27
3.2 Auditores externos, organismos de supervisión y vigilancia y otros entes externos .....	29
4 Anexos .....	31
4.1 Programa de prevención de la corrupción .....	31
4.2 Herramienta de diagnóstico para la prevención de la corrupción .....	33
4.3 Programa de trabajo .....	35
<b>Énfasis sobre la implementación de esta Guía</b>	<b>36</b>

# Preámbulo

A lo largo de las últimas dos décadas, nuestro país ha sido testigo del surgimiento y consolidación de diversas instituciones imprescindibles para el fortalecimiento de la vida democrática y la modernización de la gestión pública.

Aspectos tan relevantes como el derecho de todo ciudadano a acceder a la información gubernamental; la organización y el archivo de los datos públicos; la evolución de la fiscalización superior como una función independiente y neutral, o la armonización de la contabilidad gubernamental a nivel nacional, entre otros, han sido analizados y debatidos por diversos actores y autoridades desde ángulos especializados.

Los consensos alcanzados en ese amplio examen y discusión han dado pie a diversas reformas del marco jurídico nacional, mismas que han conformado la actual fisonomía institucional del país en aspectos fundamentales como la transparencia, la rendición de cuentas, el control de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y políticas nacionales.

Es necesario reconocer que, pese a los avances alcanzados hasta la fecha, aún queda mucho por hacer para consolidar una cultura administrativa saludable, que genere mayor valor público como resultado del ejercicio institucional, restaure la confianza de la sociedad en la acción del gobierno, reduzca la posibilidad de actos corruptos desde un enfoque preventivo y mejore efectivamente el nivel de bienestar de los ciudadanos.

En particular, es preciso que las instituciones creadas y reformadas en los últimos años del Siglo XX y los primeros del XXI, encuentren puntos de vinculación que les permitan operar de manera integral hacia la consecución de objetivos compartidos, sin perjuicio de los ámbitos de competencia de cada una, para crear una sinergia que potencie los beneficios de sus acciones individuales.

Bajo ese esquema de coordinación y coherencia interinstitucional fue propuesta en 2010 la iniciativa del Sistema Nacional de Fiscalización, con el propósito de que todos los órganos responsables de la auditoría gubernamental en el país compartieran una misma visión profesional y técnica, a fin de lograr mejores

resultados, evitar duplicidades y aumentar los beneficios del trabajo realizado.

En ese contexto, una de las demandas más recurrentes de la sociedad hacia el aparato gubernamental ha sido la reducción de los niveles de corrupción en el desempeño de los entes públicos. Desde la óptica especializada de la fiscalización superior, muchas de las prácticas corruptas son a la vez causa y consecuencia de deficiencias en los sistemas de control interno institucionales, y su propagación debilita la gobernanza nacional.

De ahí que en 2013, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicara como parte del Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2012 el Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público (1173), el cual tiene como propósito contribuir al establecimiento de un Programa de Integridad Institucional en todo ente de gobierno, a fin de que se homologue en el conjunto de las instituciones gubernamentales un sistema anticorrupción basado en criterios técnicos.

Los Programas de Integridad Institucional han demostrado ser, en los países donde se han aplicado, elementos centrales para prevenir, identificar, evaluar y disuadir la ocurrencia de actos corruptos, así como para sancionar a los responsables. Pero, aún más importante, permiten corregir las fallas estructurales detectadas para evitar la reincidencia de los actos irregulares ya cometidos.

Con objeto de facilitar la implementación de dicho Estudio en la realidad práctica y operativa de las instituciones, y como una contribución al Sistema Nacional de Fiscalización, la ASF ha desarrollado la presente guía para orientar sobre las etapas fundamentales al establecer un programa anti-corrupción.

Para su elaboración, se han tomado como base documentos especializados de las principales instituciones en la materia, como la ONU, INTOSAI, COSO, GAO, ACFE, TI, IIA e ISACA, entre otras.<sup>1</sup>

Si toda institución del sector público llega a contar con un programa anti-corrupción y de promoción de la integridad debidamente articulado, fundamentado en criterios técnicos, supervisado apropiadamente,

1 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos de América (GAO), Asociación de Examinadores de Fraude (ACFE), Transparencia Internacional (TI), Instituto Internacional de Auditores Internos (IIA), Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA).

medible en el tiempo en cuanto a su cumplimiento y con aplicación efectiva, es fácil imaginar el drástico cambio positivo que tendría la gestión pública, y el ahorro sustantivo de recursos que representaría su operación.

Con la publicación de esta guía, el órgano de fiscalización superior federal respalda su compromiso de

seguir consolidando al Sistema Nacional de Fiscalización como una pieza clave para fortalecer el desempeño gubernamental, y de que continúe brindando beneficios a sus miembros y a las instituciones del país para trabajar con mayores niveles de control interno, integridad, transparencia y rendición de cuentas.

## Introducción

El fenómeno de la corrupción constituye una problemática estructural, multifactorial y compleja. Cualquier esfuerzo que busque disminuir sus índices no debe enfocarse exclusivamente a sus efectos, sino atender también y en primer lugar sus causas. Es decir, debe contar con un enfoque preventivo que preserve la integridad como fundamento indispensable para llevar a cabo las funciones que permiten cumplir el mandato de cada institución y al mismo tiempo debe encontrar sustento en criterios técnicos, objetivos y demostrados en el orden internacional.

En las últimas décadas, diversos esfuerzos gubernamentales han sido realizados en el contexto nacional para reducir los índices de corrupción y fortalecer la ética en el ejercicio de la acción pública. También en el ámbito global, México ha adoptado compromisos en materia de transparencia y promoción de la integridad, mediante la firma de las tres Convenciones Internacionales más importantes en la materia:

- Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA),
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).

Estos instrumentos jurídicos internacionales, firmados y ratificados por México, reconocen que la transparencia y el combate a la corrupción son pilares fundamentales para el desarrollo económico y social de las naciones, y se convierten en condiciones indispensables para la inversión y el fomento de la competitividad de las economías.

No obstante, los resultados en materia de prevención de la corrupción han sido limitados hasta la fecha, debido principalmente a que no ha existido al interior de las instituciones gubernamentales, un programa

homologado que de manera clara articule los controles necesarios para prevenirla, disuadirla, detectarla y corregirla así como designar a los responsables directos de su administración.

La corrupción prospera donde la transparencia, la rendición de cuentas y la participación activa de los servidores públicos y de la ciudadanía son débiles, donde no hay responsables claros de la ejecución ordenada y eficiente de los procesos, donde la impunidad es alta y donde la toma de decisiones públicas se ha visto comprometida por conflictos de intereses y la interferencia política. Por el contrario, un fortalecimiento permanente de los sistemas de control interno y de administración de riesgos puede prevenir y desalentar la corrupción.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha elaborado esta guía que incorpora un conjunto de iniciativas y acciones, que tienen como finalidad reforzar el apego y respeto a las leyes y los valores que coadyuvarán al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por las instituciones. Asimismo, esta guía servirá como apoyo para que las instituciones del sector público en todos los ámbitos y niveles cuenten con una serie de pasos esenciales para la implementación de un control interno que les permita prevenir, disuadir, detectar y corregir aquellos actos contrarios a la integridad a los que se ven expuestos sus procesos.

Como parte fundamental de estas acciones se debe tener en cuenta que por cada uno de los procesos se debe asignar a un responsable de la implementación de las etapas descritas en este documento, quien tendrá la obligación de llevar a cabo una evaluación y administración de riesgos, así como verificar que aquellas acciones que se determinen necesarias para dar respuesta a los mismos se lleven a cabo de manera oportuna y eficiente, y cumplan con su propósito de salvaguardar la integridad de la institución y evitar la ocurrencia de actos corruptos.

Reconociendo que no todos los riesgos pueden ser eliminados, el proceso de administración de riesgos de corrupción dentro de las instituciones del sector público tiene como objetivo proporcionar un aseguramiento razonable contra la posibilidad de que un evento contrario a la ética o a la legalidad se materialice.

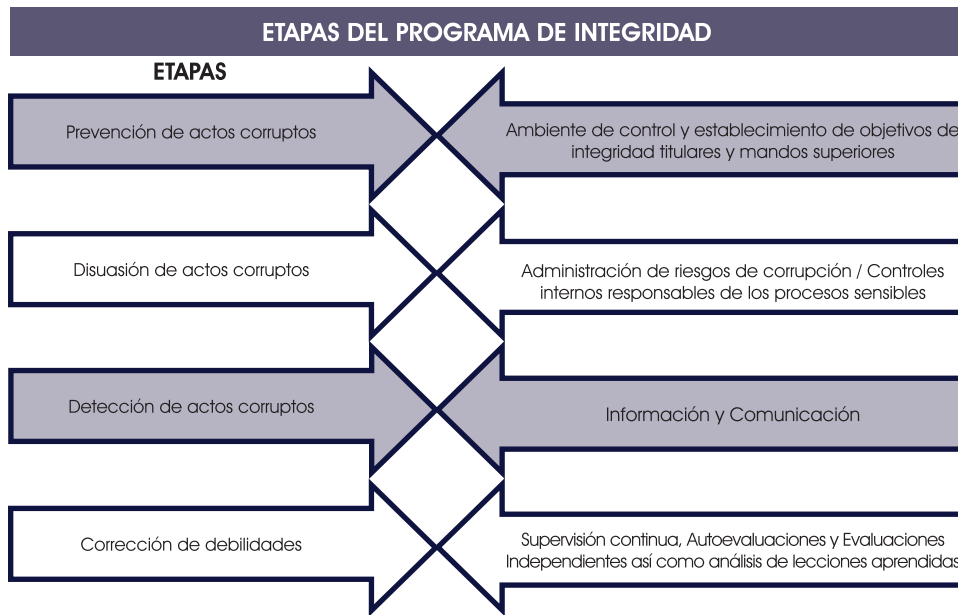
Por ello, la administración eficaz de riesgos de corrupción puede conducir a una mejor ejecución de los programas y servicios, un uso más eficiente de los recursos, y mejoras generales de desempeño, mientras reduce los desperdicios, las irregularidades y la corrupción. Es decir, una eficaz administración de riesgos genera un fortalecimiento general de los sistemas de control interno, en un efecto favorable a la observancia del marco legal y normativo.

Bajo esa perspectiva se ha desarrollado esta guía para la implementación básica de un programa para promover la integridad y prevenir la corrupción. Su propósito es contribuir al establecimiento de programas para prevenir y disuadir posibles acciones corruptas en todo ente de gobierno, a fin de que se homologue, en la medida

que el marco legal lo permita, en el conjunto de las instituciones gubernamentales, un sistema anticorrupción basado en efectivos criterios técnicos.

En los países donde se han aplicado este tipo de Programas han demostrado ser elementos centrales para prevenir, identificar, evaluar y disuadir la ocurrencia de actos corruptos, así como para sancionar a los responsables. Pero, aún más importante, permiten corregir las fallas estructurales detectadas, mediante la evaluación de riesgos, para prevenir y evitar la reincidencia de los hechos irregulares identificados.

Con la publicación de esta guía, se pretende promover la adecuada articulación de mecanismos y procedimientos anticorrupción al interior de toda institución de gobierno, atendiendo los pasos más elementales para ello, a fin de que se respalde con acciones concretas el compromiso de prevenir la ocurrencia de acciones contrarias a la integridad con base en un sistema estructurado, coherente y avalado por la puesta en operación de las mejores prácticas internacionales.



## Objetivo

Poner a disposición de cualquier institución del sector público de los tres órdenes de gobierno la guía y las etapas que deben seguir para establecer un Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción basado en las mejores prácticas internacionales en la materia, homologado y sistémico con el rigor metodológico necesario para identificar,

prevenir, evaluar y disuadir la ocurrencia de posibles actos corruptos, así como para sancionar a los responsables y generar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, promover la transparencia y rendición de cuentas, y alcanzar mayores niveles de eficiencia en el desempeño gubernamental.

## Alcance

El programa incluye los elementos esenciales referentes al establecimiento de un Programa de Prevención de la Corrupción, considerados en documentos especializados de las principales instituciones en la materia, como la ONU, INTOSAI, COSO, GAO, ACFE, TI, IIA, ISACA, entre otras<sup>1</sup>.

La aplicación de la guía va dirigida a toda institución del sector público, sea del poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial u Órganos Autónomos Constitucionales, y de cualquier orden de gobierno (federal, estatal o municipal), en todas sus niveles y ámbitos.

## Enfoque

El programa se integra por los elementos esenciales que se presentan en el numeral 2; *Etapas para Implementar un Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción en las Instituciones del Sector Público* de este documento, así como la forma en que deben aplicarse para lograr su funcionamiento en las instituciones del sector público.

Estos componentes son; formalizar el programa; establecer un ambiente afín a la integridad y de control anticorrupción; identificar los procesos sensibles y llevar a cabo la administración de riesgos de corrupción; establecer actividades de control anticorrupción; capacitar a los servidores públicos sobre temas anticorrupción; informar y comunicar aspectos referentes

a esta materia, y supervisar de forma periódica los resultados obtenidos y promover su mejora continua.

Una vez analizados estos pasos, deben ser considerados para su implantación y adaptación en cualquier institución del sector público, de acuerdo con su mandato y características particulares, con la finalidad de promover la adecuada articulación de mecanismos y procedimientos anticorrupción medibles en el tiempo y con aplicación efectiva, que permitan respaldar con acciones concretas el compromiso de prevenir la ocurrencia de acciones contrarias a la integridad e incidir favorablemente en el proceso de transparencia y rendición de cuentas.

## 1. Sensibilización sobre Integridad y Generación de Valor Público

La integridad institucional está estrechamente relacionada con un ámbito donde la corrupción, el fraude, el abuso, la ilegalidad y otras irregularidades están ausentes.

Los servidores públicos actúan con integridad cuando observan los valores y principios de la buena administración, como la honestidad, probidad, neutralidad, consideración, fiabilidad, orientación al cliente o destinatario de servicios, respeto y objetividad.



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

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos de América (GAO), Asociación de Examinadores de Fraude (ACFE), Transparencia Internacional (TI), Instituto Internacional de Auditores Internos (IIA), Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA).

Diseñar procesos formales (conocidos generalmente como controles internos o sistemas de control interno) que eliminen incentivos que promuevan actos deshonestos.

Evitar el establecimiento de metas y objetivos irreales o imposibles.

Capacitar y concientizar a los servidores públicos de manera periódica y clara sobre la importancia de la integridad y los principios éticos en el ejercicio del cargo público.

Asegurar que los mandos superiores predicán con el ejemplo en su actuación ética.

Promover una cultura abierta y transparente, en la cual las críticas son aceptadas, los errores pueden ocurrir y los actos sensibles en materia de corrupción pueden ser discutidos.

Implantar mecanismos de denuncia efectivos que permitan conocer posibles actos corruptos y aseguren el anonimato de los denunciantes.

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

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

La integridad no sólo implica la observancia de la ley, sino que va más allá y se constituye en el punto de partida para el desarrollo de una actuación enfocada en la generación de valor público.



El valor público es un activo intangible fundamental de cualquier sociedad y el principal producto esperado de las instituciones gubernamentales, y constituye la base para incrementar en condiciones de equidad y justicia el bienestar social y la satisfacción de las necesidades poblacionales elementales.

La confianza en las instituciones gubernamentales es el valor público que resulta de la adecuada implantación de las acciones contenidas en un programa de esta naturaleza.

Para sensibilizar a los servidores públicos y a las personas relacionadas con las instituciones como son los clientes y los proveedores, la institución deberá establecer mecanismos que les permitan crear conciencia de la importancia que tiene el establecimiento de un sistema de control interno enfocado a prevenir actos de corrupción.

Entre las acciones que pueden llevarse a cabo tanto al interior como exterior de la institución son:

- 1 Videoconferencias
- 2 Folletos y guías técnicas
- 3 Cápsulas informativas



## 1.1 Fomento de la Integridad Institucional

Esta guía tiene como propósito fomentar una cultura que promueva un cambio de actitudes en los servidores públicos y que coadyuve a la adopción de la integridad y la honestidad como valores en el desempeño de sus funciones diarias.

Asimismo, tiene como finalidad propiciar un cambio de percepción en los ciudadanos y que la imagen que se conciba de los servidores públicos sea aquella descrita con acciones de parámetros éticos como la integridad y la honestidad.

Como parte del fomento de la integridad se deben llevar a cabo acciones de capacitación que contribuyan a la formación de los servidores públicos, con valores que beneficien el combate a la corrupción.

Algunos de los principios que se deben considerar como rectores para la implementación de esta guía son la ética, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas que tienen como fin prevenir posibles riesgos de corrupción y violaciones a la integridad.

---

## 1.2 Prevención de la Corrupción

Un acto corrupto lesiona la esfera jurídica de las instituciones y se constituye o bien en un delito, tipificado en la legislación penal correspondiente, o en una falta administrativa normada por las disposiciones legales aplicables.

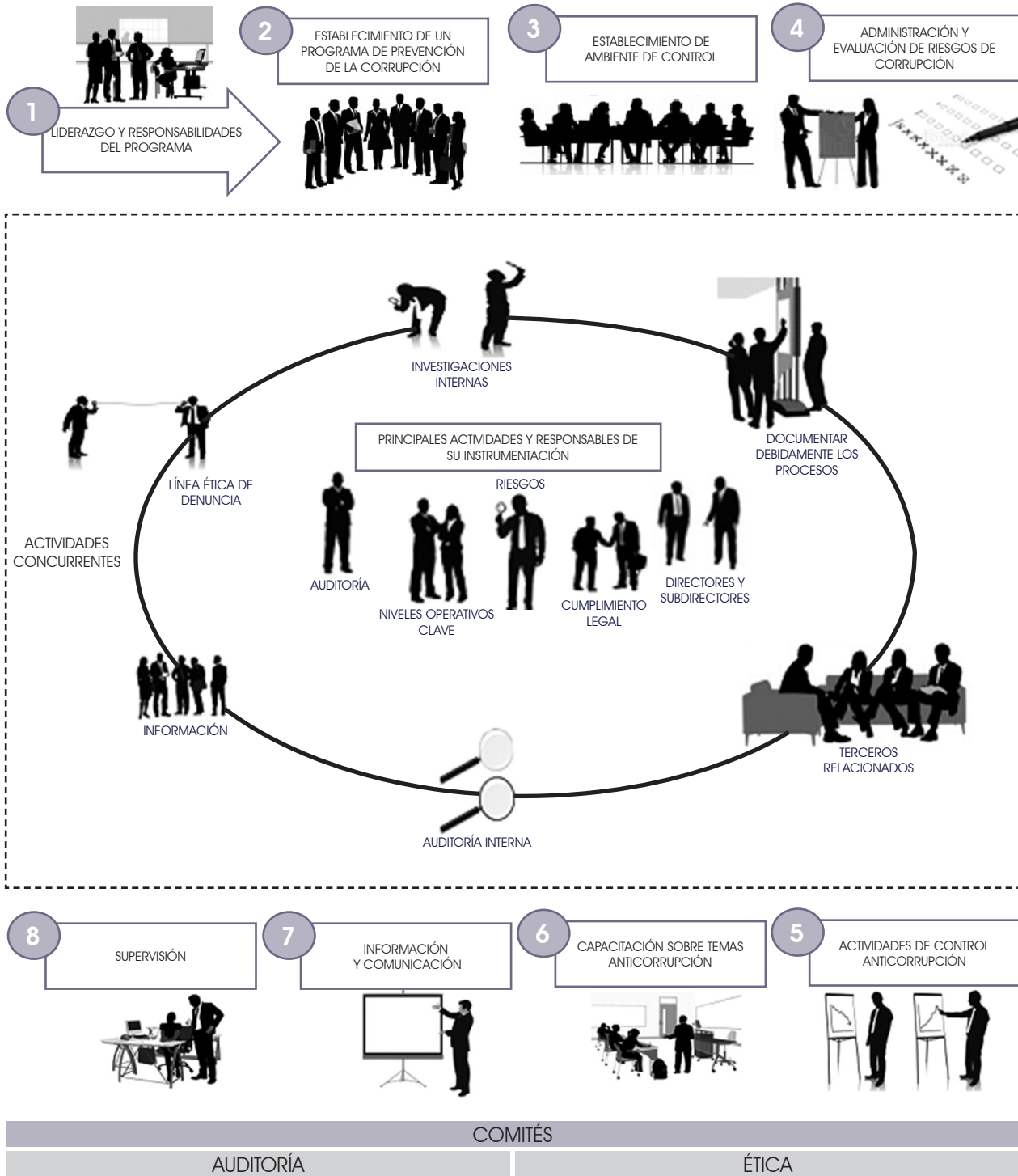
Otro elemento fundamental de un acto corrupto se refiere a la generación de una ganancia o un beneficio ilegal para quien comete dicho acto o para alguien cercano a él.

Por ejemplo, quien comete un acto de nepotismo para favorecer de manera ilícita a un familiar o conocido,

obtiene un beneficio para dicho tercero, lo que implica una acción corrupta. En cambio, tratar de manera irrespetuosa u ofensiva a un subordinado refleja un acto contrario a la ética e integridad, pero no un acto corrupto, ya que el infractor no obtiene ningún beneficio para sí o para un tercero cercano a él.

De igual modo, un servidor público que continuamente llega tarde a su trabajo, pero dentro del periodo de tolerancia establecido, no comete una acción corrupta, pero puede estar desviándose de principios tales como la pro-eficiencia y la asertividad que la institución promueve.

## 2. Etapas para Implementar un Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción en las Instituciones del Sector Público



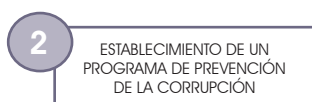
## 2. 1 Liderazgo y Responsabilidades del Programa



El establecimiento del Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción, así como su implantación, supervisión, evaluación y seguimiento, se define de acuerdo con la siguiente matriz de responsabilidades.

Responsable	Establecimiento	Implantación y operación	Supervisión general	Supervisión		Evaluación	Seguimiento
				Directiva	Operativa		
Consejo de administración			✓				
Dirección General	✓		✓				✓
Comité de auditoría			✓			✓	
Comité de ética	✓	✓	✓			✓	✓
Directores y subdirectores		✓		✓			
Gerentes y subgerentes		✓			✓	✓	✓
Servidores públicos		✓					

## 2. 2 Establecimiento de un Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción



El Programa debe estar alineado con el Plan Estratégico Institucional y para iniciar su integración se puede partir como mínimo de los siguientes elementos:

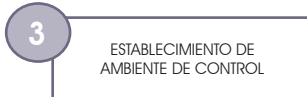
- Integración de un Comité de Ética
- Código de Ética
- Código de Conducta
- Línea de denuncia
- Acciones de difusión del Programa Anticorrupción
- Promoción de la cultura y capacitación en materia de integridad y control de la corrupción

Un Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción es un sistema articulado de acciones encaminadas a promover la integridad en las instituciones del sector público en todos los procesos y en cada uno de los niveles de la institución.

Estas actividades forman parte de las seis etapas que se describen de manera detallada en las páginas siguientes.

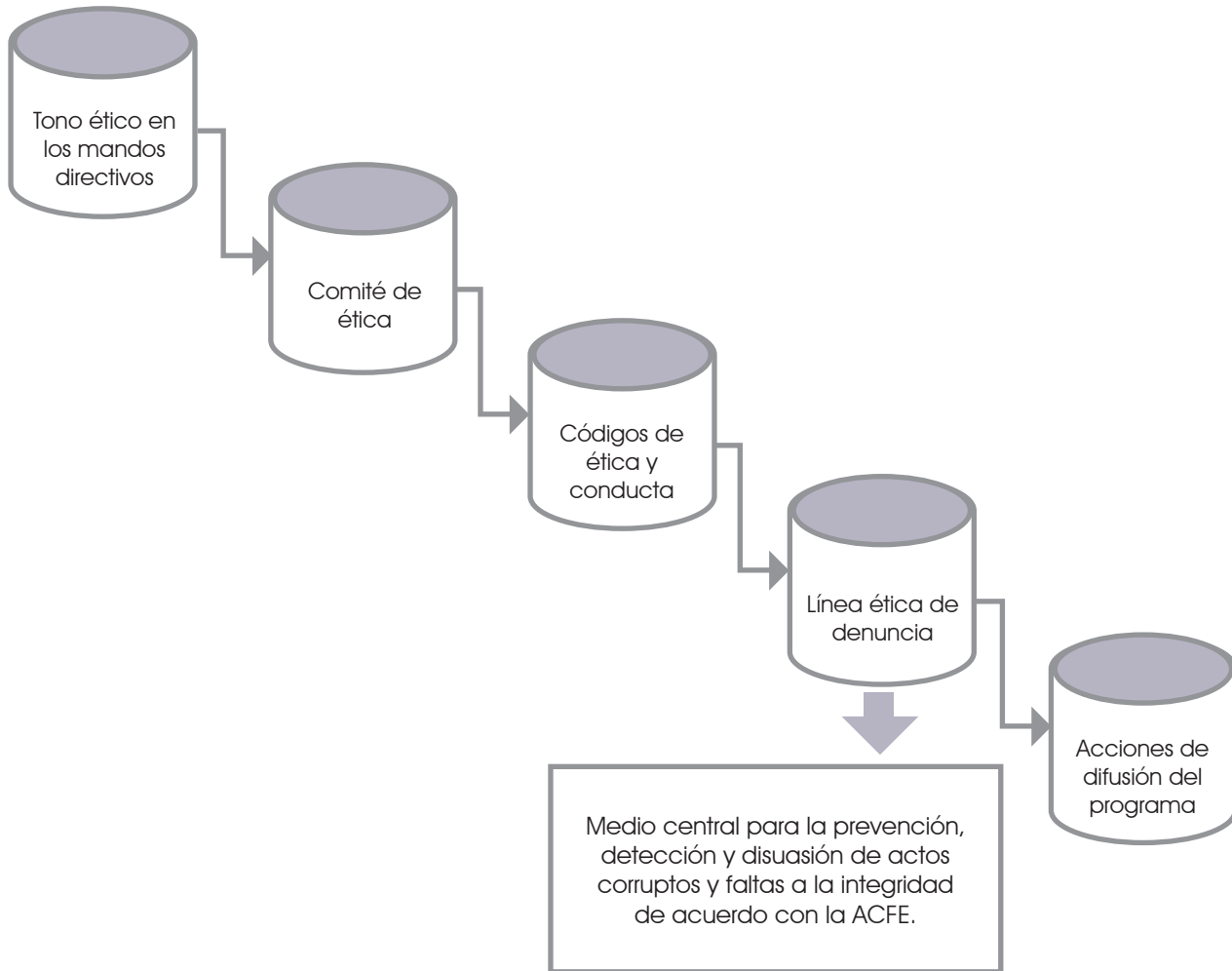
Es importante la participación de servidores públicos de distintos niveles y ámbitos, especialmente de los procesos sensibles a actos contrarios a la integridad y que en opinión de la administración son positivos y colaborativos.

## 2.3 Establecimiento de un Ambiente de Control



Las instituciones deben establecer un Ambiente de Control Anticorrupción por medio del cual se promueva una cultura de integridad que permita prevenir actos corruptos, el abuso, el despilfarro, el fraude y otras irregularidades que atentan contra un entorno de valores éticos.

Un ambiente de control anticorrupción debe contener como mínimo los siguientes elementos:



Todo programa de integridad institucional se sustenta en los principios éticos rectores de la conducta de todos los servidores públicos



Tono ético en los mandos directivos



Los titulares y mandos directivos de los entes gubernamentales deben establecer un tono ético que acentúe y facilite la adopción de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el cumplimiento de sus funciones y en el ejercicio de los recursos públicos a su disposición. Deben demostrar una actitud de respaldo a la integridad y compromiso para evitar la impunidad.



Comité de ética



El Comité de Ética es el encargado de supervisar las medidas de prevención, detección, disuasión e investigación de actos corruptos y contrarios a la integridad institucional. Asimismo, evalúa las denuncias recibidas en la Línea Ética de Denuncia y las canaliza a la instancia competente para su atención.

El Comité de Ética, al investigar y resolver actos contrarios a la integridad, deberá tener en cuenta la distinción entre delitos de corrupción y acciones contrarias a la ética. Si tras el análisis hecho se desprende que las denuncias recibidas constituyen actos presumiblemente corruptos, deberá turnarlos para su atención a las autoridades competentes, conforme al marco legal aplicable.



de probidad, responsabilidad, eficiencia, economía, equidad y respeto, entre otros.

El Comité de Ética informa directamente al Titular de la institución o al Órgano de Gobierno sobre sus conclusiones, incluyendo sus hallazgos respecto de las áreas o procesos identificados como deficientes o con debilidades significativas, así como sobre la eficiencia y eficacia de los controles anticorrupción.

Si se trata en cambio de acciones que afectan la integridad institucional, pero no constituyen un delito o una responsabilidad administrativa jurídica, deberá imponer medidas disciplinarias, las cuales no son vinculatorias y tienen como único propósito preservar un ambiente respetuoso y basado en principios



Códigos de ética y conducta



Las instituciones, sus titulares y sus mandos directivos establecen códigos formales de ética y de conducta, en los que se detallan los principios de actuación de sus servidores públicos y reconocen la actuación esperada de ellos en el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior con el objetivo de promover los valores que rigen la actuación institucional del personal.



Línea ética de denuncia



De acuerdo con la ACFE, la presencia de una línea ética de denuncia anónima tuvo un impacto sustancial en el método de detección de fraude. Las denuncias son consideradas como el método de detección más común para las organizaciones.

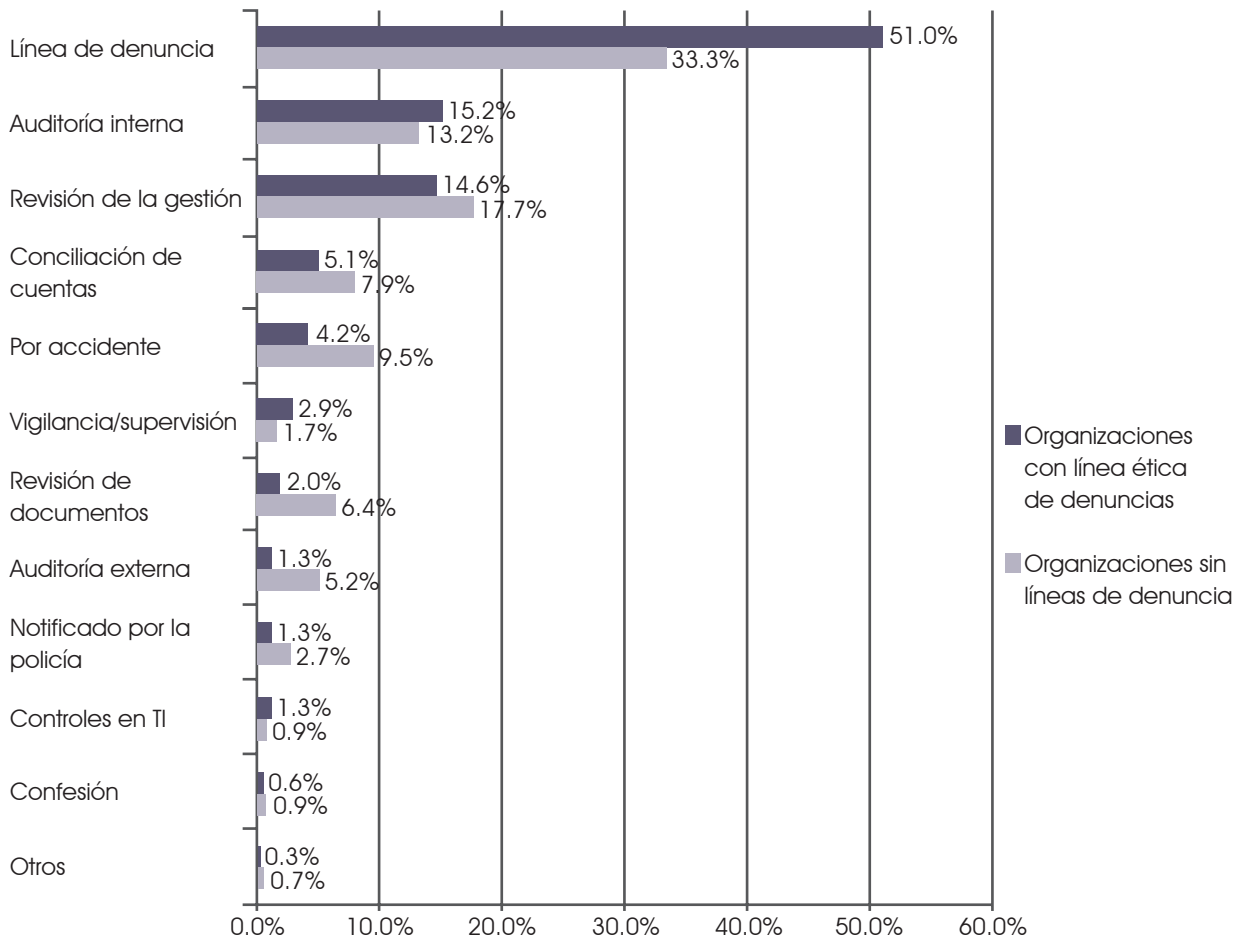
Numerosos estudios internacionales señalan que las denuncias son el elemento más importante para prevenir y detectar actos de corrupción, por lo que los titulares por conducto de sus subordinados directos, deben establecer mecanismos confiables y seguros que permitan recabarlas e investigarlas.



Estos medios, denominados genéricamente líneas éticas de denuncia, tienen

demostradamente una efectividad mucho mayor para combatir la corrupción que otros medios más tradicionales, como la vigilancia que debe ejercer la dirección, la auditoría interna y la auditoría externa.

La siguiente gráfica proviene del estudio a nivel mundial más reconocido en materia de abuso y fraude en las organizaciones, en su edición más reciente de 2014, y muestra la importancia crítica que tienen las líneas éticas de denuncia como elementos preventivos, disuasivos, detectivos y correctivos de actos corruptos y contrarios a la integridad.



FUENTE: Report to the Nations on occupational fraud and abuse, 2014 global fraud study. ACFE



Los estudios y encuestas internacionales señalan que los servidores públicos de la propia institución son la fuente principal y más valiosa de las denuncias (con casi la mitad de las denuncias hechas), pues conocen el entorno y los pormenores

de las actividades institucionales mucho mejor que cualquier tercero.

Por esto es importante capacitar al personal para dotarlos de los elementos que les permitan identificar y denunciar posibles actos de corrupción.

La corrupción impacta negativamente a toda institución, incluyendo a aquellos que trabajan para ellas (tanto a nivel reputacional como presupuestal, de seguridad laboral y de compromiso personal), lo cual explica por qué los servidores públicos deciden denunciar hechos contrarios a la integridad. Al mismo tiempo, y para proteger a dichos servidores públicos, es necesario que las líneas éticas de denuncia garanticen la confidencialidad y anonimato de



los denunciantes y la investigación de los hechos denunciados, a fin de evitar posibles represalias por parte de los corruptos.

Por otra parte, el hecho de que en las estadísticas internacionales la otra mitad de las denuncias provenga de personas distintas a los empleados, enfatiza la importancia de difundir la existencia de la línea ética entre proveedores, reguladores, terceros interesados y la sociedad en general.



Las instituciones deberán establecer mecanismos de difusión de las acciones que se están llevando a cabo para establecer un eficaz y eficiente sistema de control interno orientado a prevenir, disuadir, detectar y corregir actos de corrupción y violaciones a la integridad, con la finalidad de sensibilizar y concientizar a los servidores públicos sobre la importancia de la implementación de este sistema y sobre los beneficios que obtendrán como resultado. Asimismo, la capacitación sobre temas relacionados en la materia es de suma importancia, para mejorar la actitud, conocimiento, habilidades o conductas del personal.

## 2.4 Administración y Evaluación de Riesgos de Corrupción



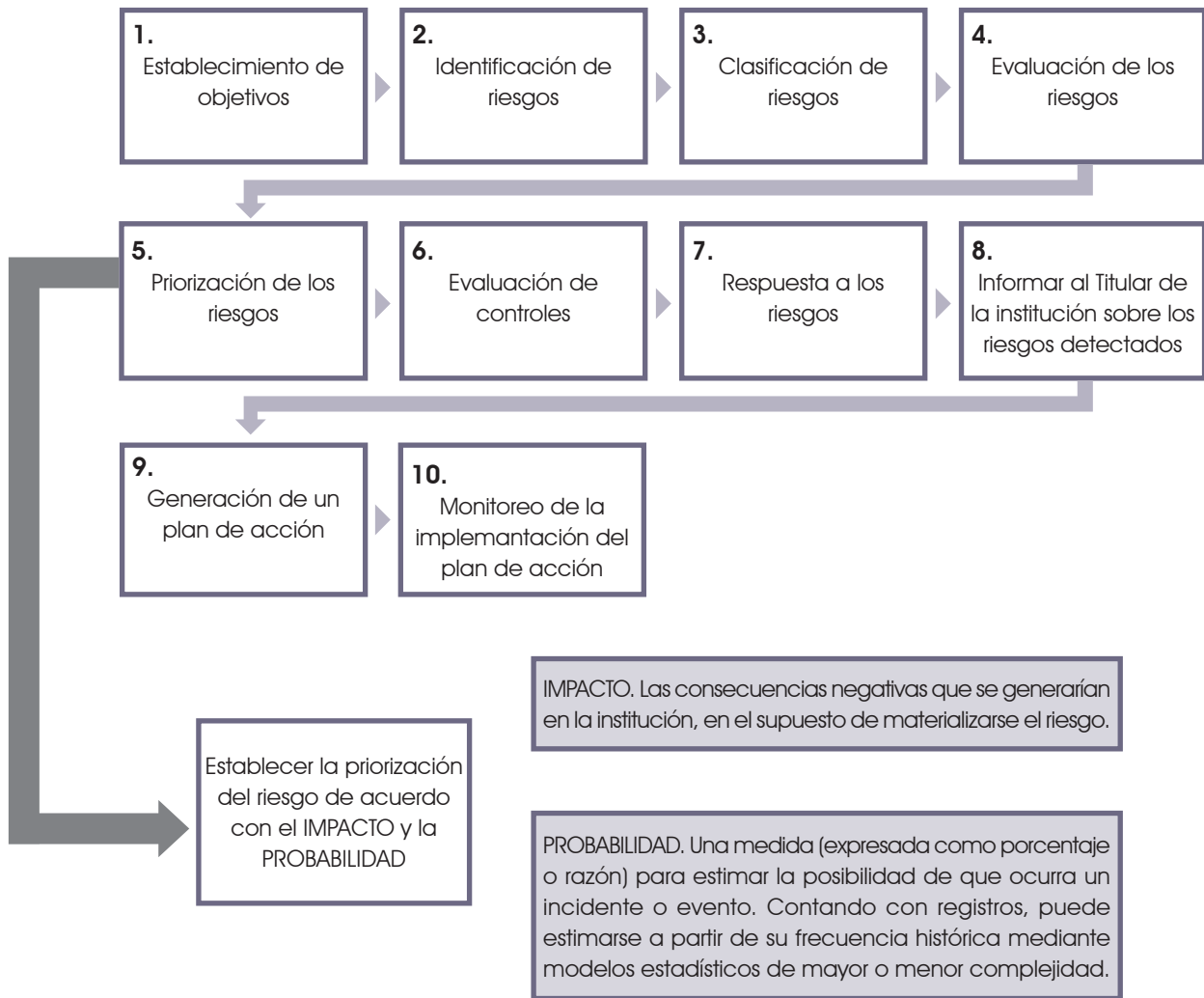
La administración de riesgos de corrupción es un proceso que permite identificar, analizar, clasificar y mitigar aquellos eventos que, en caso de materializarse, impactarían negativamente a la institución en lo que refiere al entorno de valores y principios éticos, y al logro de objetivos en este ámbito.

El Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual

Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, emitido por la Secretaría de la Función Pública el 12 de julio de 2010 y actualizado el 02 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, puntualiza en la norma de administración de riesgos que en las instituciones: "Se identifican y establecen acciones para reducir los riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales, inherentes a las operaciones que pueden afectar a la institución".

En este sentido, la administración de riesgos debe considerar los posibles cambios, tanto en el entorno externo como en el contexto interno de la institución, que pueden incidir en el logro de las metas y objetivos institucionales en materia de integridad.

### Etapas para administrar los riesgos de corrupción



ETAPAS	DESCRIPCIÓN
1. Establecimiento de objetivos	Es la base para desarrollar de manera eficiente los nueve restantes. La institución debe establecer los objetivos y metas de integridad los cuales deben estar relacionados y alineados con los establecidos en el Plan Estratégico Institucional.
2. Identificación de riesgos	En esta actividad la institución debe determinar cuáles son los tipos de riesgo a la integridad existentes y cuál es su influencia en las actividades de la institución. Es importante conocer las fuentes de riesgo, realizar un inventario de riesgos y analizar las causas de los eventos que los generan.
3. Clasificación de riesgos	El proceso de identificación incluye la clasificación de los riesgos, en este caso todos los riesgos corresponderán a "Riesgo a la integridad" los cuales son aquellas situaciones o eventos que, en caso de materializarse, impactarían en mayor o menor medida al entorno de valores y principios éticos de la institución.





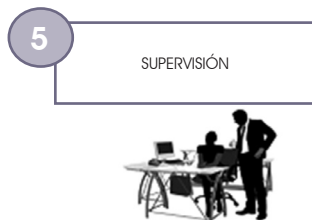
La Auditoría Superior de la Federación, con la finalidad de promover la implantación de herramientas técnicas que permitan llevar a cabo una evaluación de riesgos de corrupción en las instituciones del sector público, basada en las mejores prácticas internacionales, pondrá a disposición un manual que permitirá a toda institución del sector público la adecuada identificación, evaluación, priorización, respuesta a los riesgos y supervisión de los riesgos significativos de corrupción a los que se enfrentan los procesos por los cuales se logran los objetivos institucionales; cabe señalar que este manual puede ser utilizado por cualquier institución del sector público y podrá ser adaptado de acuerdo con su mandato, misión, visión y objetivos estratégicos particulares.



Asimismo se proporcionará una herramienta automatizada que permita a las instituciones del sector público gestionar los riesgos a los que se encuentran expuestos sus procesos y amenazan el logro de los objetivos.

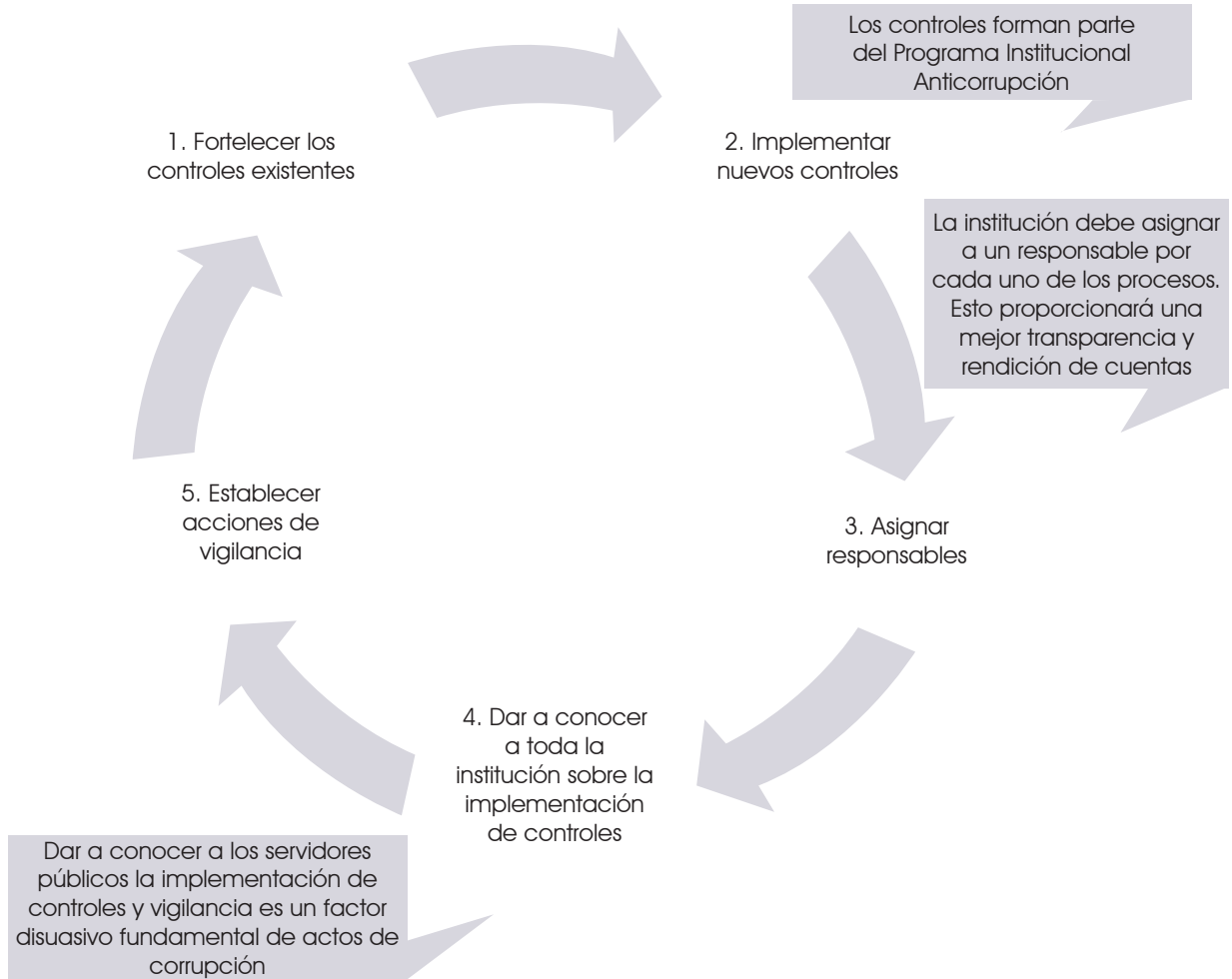


## 2. 5 Actividades de Control Anticorrupción



Las actividades de control se encuentran encaminadas a fortalecer la integridad en las instituciones, están compuestas por las políticas y procedimientos establecidos con el apoyo del Titular y los mandos directivos derivados de la evaluación de riesgos que se llevó a cabo en el paso anterior.

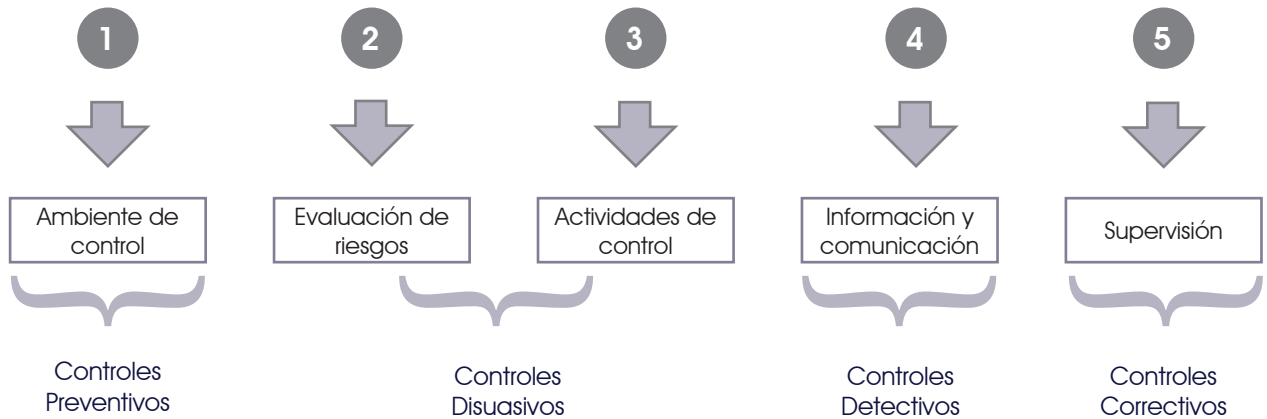
**Actividades que deben Desarrollarse en los Procesos Evaluados**



Los programas anticorrupción, basados en mejores prácticas internacionales, protegen el valor institucional y cuidan aspectos tales como el fomento de una cultura de integridad, la continua administración de riesgos y

la capacidad para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas de la institución, así como la imagen institucional y la calidad de los servicios que se prestan a la sociedad.

Relación de los cinco componentes del COSO con la implementación de actividades de control.



A continuación se enlistan algunos controles más comunes para mitigar los riesgos de acuerdo con su carácter preventivo, detectivo y correctivo.

Controles Internos para Mitigar los Riesgos				
Núm.	Control	Preventivo	Detectivo	Correctivo
1	Asignación de funciones o responsabilidades	✓		
2	Capacitación en Control Interno	✓		
3	Códigos de ética y conducta	✓		
4	Cuadros de facultades (administrativas u operativas)	✓		
5	Capacitación	✓		
6	Indicadores y normas de desempeño	✓		
7	Facultades de autorización	✓		
8	Manual de Organización	✓		
9	Personal competente	✓		
10	Políticas y Procedimientos	✓		
11	Programas y Presupuestos	✓		
12	Segregación de funciones	✓		
13	Automatización de transacciones	✓	✓	
14	Evaluación de riesgos	✓	✓	
15	Registro de transacciones	✓	✓	
16	Salvaguarda y acceso restringido a los activos	✓	✓	
17	Auditoría interna y externa		✓	
18	Comparación		✓	✓
19	Conciliación		✓	✓
20	Evaluación de resultados o desempeño		✓	✓
21	Facultades de corrección y aplicación de ajustes			✓
22	Inspección		✓	✓
23	Supervisión del personal		✓	✓
24	Verificación o revisión de funciones		✓	✓

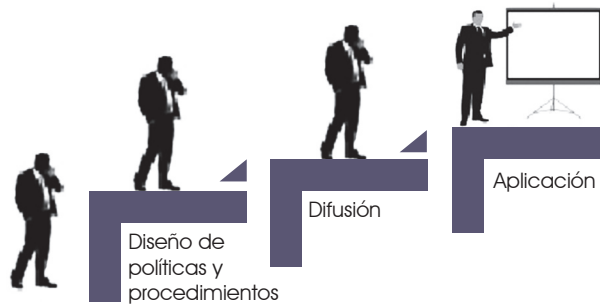
Está presente en todos los procesos y en cada uno de los niveles de la institución

Es importante que las políticas y procedimientos se revisen y actualicen periódicamente por el Titular y los mandos superiores y medios, responsables de los procesos, para asegurar que el Programa Anticorrupción

es acorde al contexto gubernamental y los cambios que derivan de factores internos y externos, como son los desarrollos tecnológicos y los cambios en la legislación y normativa.

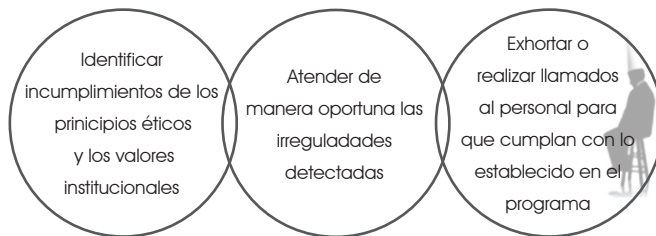
Estos cambios deben ser comunicados oportunamente a los servidores públicos de los diferentes niveles de

responsabilidad, con la finalidad de que se apliquen de manera adecuada y oportuna.



Adicionalmente la institución debe:

La imposición de medidas disciplinarias se inicia con una investigación que emplea diversas técnicas, como entrevistas, revisiones independientes, recopilación de evidencias materiales, análisis asistidos por computadora y declaraciones escritas, con la finalidad de que la autoridad competente documente cada caso, del cual pueden derivar elementos para sancionar al servidor público.



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

Debe advertirse que las actividades que implantan las instituciones para fortalecer su capacidad de respuesta ante incidentes corruptos o contrarios a la integridad, varían considerablemente de una institución a otra.



Los controles proporcionan:

1. Mecanismos efectivos para prevenir y enfrentar a la corrupción
2. Una seguridad razonable de que los riesgos de la institución son manejados de manera eficaz y con una cobertura consistente que considera todos los riesgos relevantes
3. Enfrentamiento de las irregularidades que producen actos de corrupción



Las instituciones encuentran, en las tecnologías de la información, una herramienta indispensable para realizar sus operaciones con mayor celeridad, eficiencia, eficacia y economía, así como un apoyo para el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales.

Sin embargo, su utilización también implica riesgos de corrupción que deben ser identificados, analizados y controlados, ya que las tecnologías de la información son vulnerables a violaciones de la integridad mediante la manipulación de datos o la sustracción no autorizada de éstos, entre otras acciones irregulares.

## 2.6 Capacitación sobre Competencias Anticorrupción

**6** CAPACITACIÓN SOBRE TEMAS ANTICORRUPCIÓN



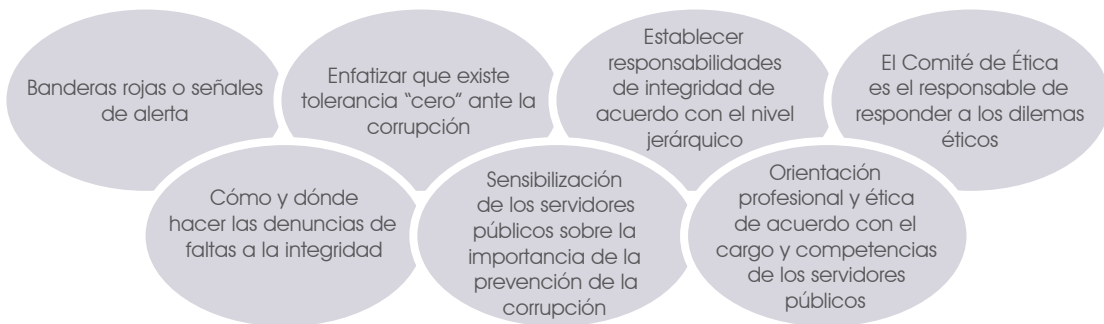
La efectiva capacitación anticorrupción debe tomar la forma de educación especializada, y lograr la sensibilización acerca de las amenazas que plantea la corrupción. Deben desarrollarse metodologías de prevención, disuasión, detección, y en su caso, corrección de actos contrarios a la integridad, así como el estudio de temas relacionados con inteligencia financiera, análisis forense, auditoría gubernamental y revisiones de fraude, entre otras.

La capacitación proporciona al personal y terceros involucrados una clara comprensión de los valores institucionales, así como de las políticas y procedimientos institucionales para prevenir la corrupción y su aplicación práctica en el ámbito de las facultades y responsabilidades de cada servidor público.

La capacitación para servidores públicos de mandos directivos y superiores debe enfocarse en temas especializados asociados con su función.

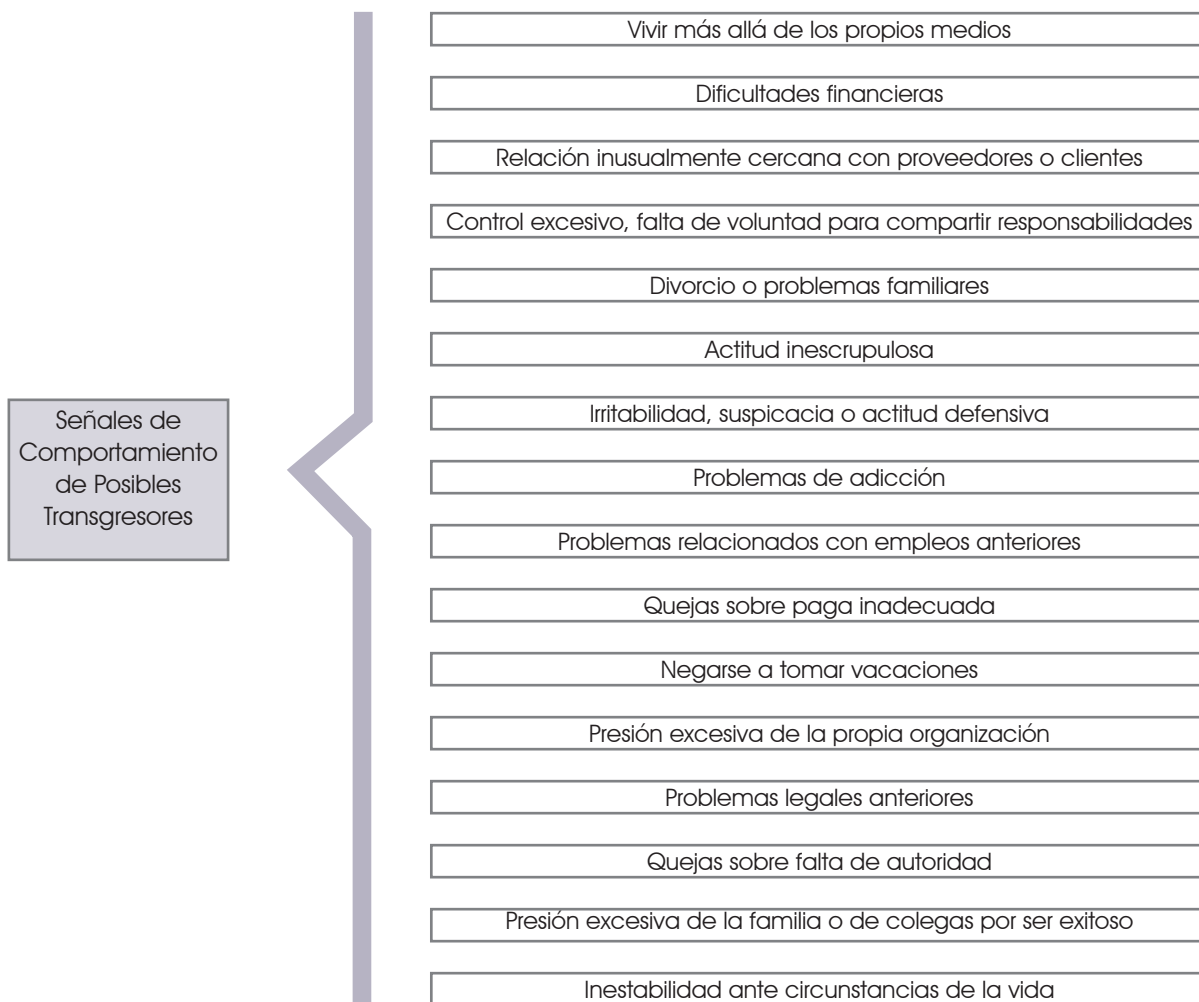
Para ser eficaz, la capacitación debe ser continua, así como supervisada y evaluada periódicamente.

La capacitación en temas anticorrupción debe considerar lo siguiente:



Es importante capacitar a todo el personal, de todos los niveles, incluyendo al de nuevo ingreso.

Banderas rojas o señales de comportamiento de posibles transgresores



La presencia de alguna de estas señales de comportamiento no implica necesariamente que se esté cometiendo un acto de corrupción o alguna violación a la integridad. Las banderas rojas son sólo posibles indicios que resultan de utilidad para las áreas a cargo de preservar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Como parte de la profesionalización en temas anticorrupción, es importante que los servidores públicos conozcan la legislación que sanciona los actos indebidos cometidos en el desempeño de sus funciones, por lo tanto la capacitación debe considerar en su apartado correspondiente, lo siguiente:

De ahí que, cuando varias de estas señales se encuentran presentes en el comportamiento de un servidor público o un grupo de servidores públicos, las mismas pueden funcionar como un llamado para que las unidades responsables de auditoría interna, control interno y otras relacionadas, presten especial atención a las operaciones realizadas por dichos funcionarios y se constate que las mismas se realizan con apego al marco legal y a los valores de integridad institucionales.



**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

Tiene como objetivo reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- a) Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- b) Las obligaciones en el servicio público;
- c) Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- d) Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- e) Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento



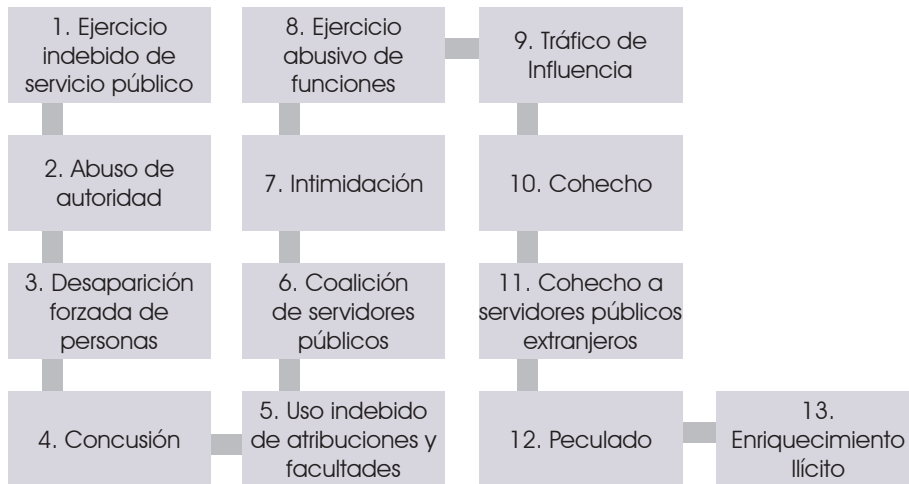
- penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- f) El registro patrimonial de los servidores públicos.

**Código Penal Federal**

El Código Penal Federal es la recopilación de leyes penales, que el Estado, en ejercicio de su potestad punitiva

aplica como sanciones a aquellos que cometieron delitos. Estas penas pueden ser de multa, de prisión o reclusión y llevar como accesoria la inhabilitación.<sup>2</sup>

En su *título décimo* clasifica aquellos delitos cometidos por los servidores públicos como se señala a continuación:



Para mayor detalle puede consultar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal en las siguientes ligas:

- **LFRASP** [http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/240\\_230514.pdf](http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/240_230514.pdf)
- **CPF** [http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/9\\_030614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/9_030614.pdf)

**2.7 Información y Comunicación**



La información es necesaria para que la institución lleve a cabo sus responsabilidades de detección y control de la corrupción.

Los mandos directivos deben difundir la información relevante para apoyar el adecuado desarrollo de los elementos del programa de prevención de la corrupción.

2 <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/codigo-penal>



Por su parte, la comunicación es el proceso continuo de suministro, intercambio y recepción de información.

Resulta fundamental que la institución implemente mecanismos adecuados para difundir a todos los niveles las actividades de control establecidas y recibir retroalimentación, para que de esta manera verificar que están siendo efectivos o modificar, en caso de ser necesario, los controles que no funcionan para los fines que fueron establecidos.

La política, las normas y las directrices de integridad se difunden al interior de la institución adecuada, oportunamente y a todos los niveles.

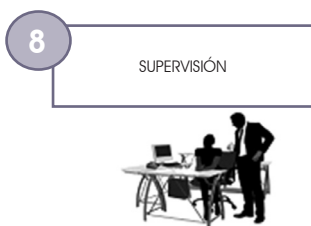
Los titulares por los medios adecuados establecen actividades de comunicación e información para garantizar que las partes externas con quienes se mantienen vínculos, tales como otras instituciones del

sector público, proveedores, contratistas, consultores, la ciudadanía y otros grupos de interés, serán informadas de las normas éticas que rigen la actuación de la institución contenidas en el Programa Anticorrupción.

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

El intercambio y obtención de información que realiza una institución sirve como apoyo para la difusión y obtención de información relevante, lo que le permite protegerse contra acciones corruptas y salvaguardar sus índices de integridad.

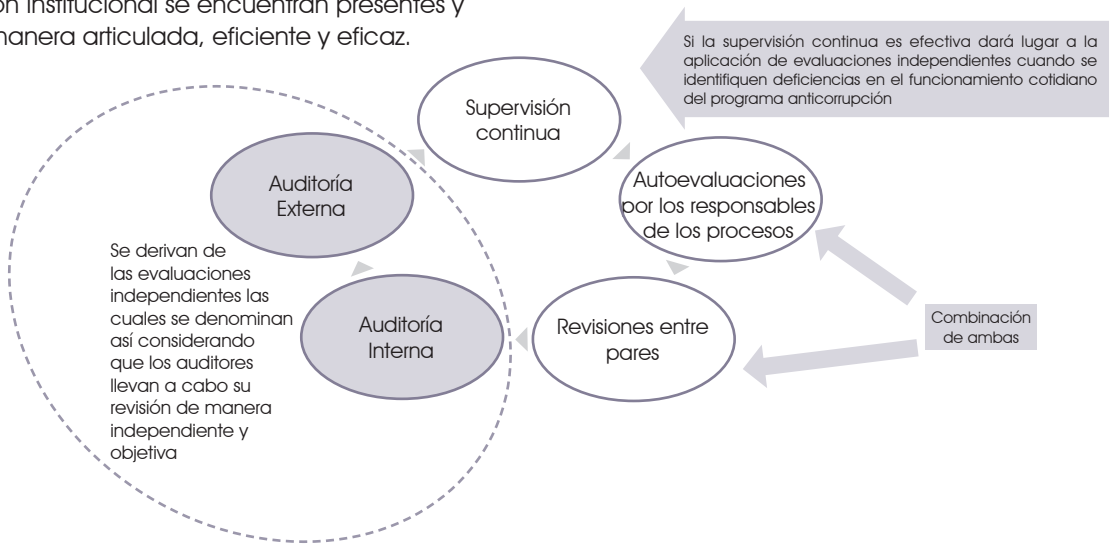
## 2.8 Supervisión



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

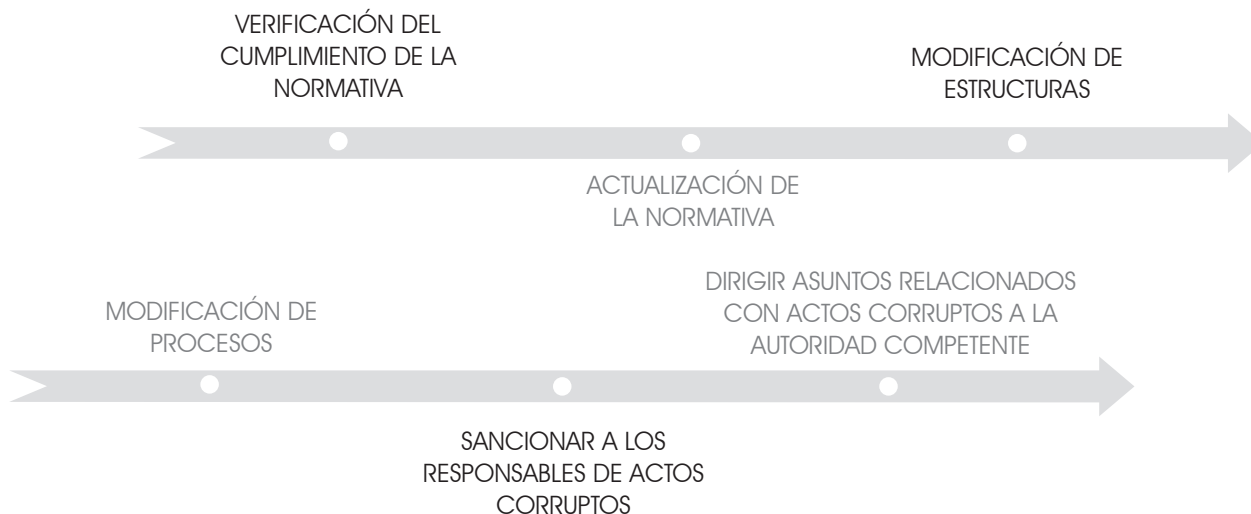
El Titular y los mandos superiores deben establecer una estrategia para asegurar que la supervisión se encuentra implementada de manera continua en la institución.

En caso de que se materialice un acto de corrupción o contrario a la integridad, la institución analiza el hecho ocurrido y determina las modificaciones que deben realizarse a las estructuras y procesos de controles anticorrupción a fin de prevenir su recurrencia.



Es importante que la institución adapte el Programa Anticorrupción Institucional con base en los resultados de la supervisión y conforme a las características y funciones de la institución.

**LA SUPERVISIÓN SIRVE COMO BASE TAMBIÉN PARA:**



Aun cuando la integridad institucional se mantenga en niveles adecuados y ningún caso grave de corrupción o faltas a la integridad se haya materializado, las

instituciones deben mantenerse alertas y establecer actividades de seguimiento sobre el Programa Anticorrupción Institucional.

### 3. Responsabilidad en Materia Anticorrupción

Toda actividad humana, cualquiera que ésta sea, se encuentra sujeta a riesgos, ya que existen numerosos factores internos y externos que podrían impedir el logro de las metas que persigue tal actividad. Asimismo, en toda interacción humana se presentan riesgos de corrupción, los cuales no desaparecerán por el mero hecho de rehusarse a examinarlos, sino que requieren de un análisis y una administración efectiva.

En una institución, todos los empleados son responsables de mantener una cultura de legalidad, rendición de cuentas y tolerancia cero a la corrupción. De ahí la importancia de capacitar a todo el personal en esta materia, así como de establecer una función que administre adecuadamente estos riesgos y de implantar mecanismos de denuncia, que permitan a cualquier servidor público informar sobre actividades irregulares.



Si bien es una responsabilidad compartida, la prevención y administración de riesgos de corrupción encuentra tres líneas de defensa fundamentales: 1) los servidores públicos de mando operativo que ejecutan procesos y son, por tanto, responsables de los riesgos de corrupción inherentes a dichos procesos; 2) los servidores públicos adscritos a las áreas encargadas de supervisar los riesgos, y 3) los servidores públicos con atribuciones específicas para dar aseguramiento y vigilancia.

## 3.1 Las Tres Líneas de Defensa contra la Corrupción

El modelo de las tres líneas de defensa, elaborada por el Instituto Internacional de Auditores Internos y adoptado como mejor práctica en el entorno internacional, establece al control por la dirección operativa como la primera línea de defensa en la administración de riesgos, incluyendo los de corrupción. Las diversas funciones que supervisan los riesgos y el cumplimiento constituyen la segunda línea de

defensa, mientras que la vigilancia independiente es la tercera línea. Cada una de estas tres "líneas" implica responsabilidades de distintas instancias dentro del marco más amplio de gobernanza de la organización.



### 3.1.1 La Primera Línea de Defensa



Como primera línea de defensa, los directores operativos son responsables de identificar y evaluar los riesgos y administrarlos. También son responsables de la implantación de acciones correctivas para hacer frente a las deficiencias detectadas en los procesos y los controles internos.

Los directores son responsables de mantener controles internos eficaces y de ejecutar en el día a

día procedimientos de riesgo y control. La dirección operativa debe identificar, evaluar, controlar y mitigar los riesgos de corrupción, orientando el desarrollo e implementación de políticas y procedimientos internos, y garantizando que las actividades estén alineadas con las metas y objetivos institucionales.

Los directores operativos, de forma natural, son la primera línea de defensa porque los controles están diseñados para los sistemas y procesos bajo su dirección.

### 3.1.2 La Segunda Línea de Defensa

Las instituciones cuentan con áreas específicas, establecidas por la alta dirección, que tienen por objetivo administrar los riesgos y vigilar el cumplimiento legal. Estas áreas, como las unidades de control interno, las oficinas de administración de riesgos o los departamentos de

mejora de la calidad, entre otras, coadyuvan a construir y supervisar los controles de la primera línea de defensa. Las funciones específicas de estas áreas varían según su marco legal, pero las funciones esperadas de esta segunda línea de defensa incluyen:



- Una función de administración de riesgos que facilite y supervise la implementación por parte de los directores operativos de prácticas eficaces de evaluación y mitigación de riesgos, incluyendo los de corrupción, así como registrar y comunicar adecuadamente la información asociada a dichos riesgos en toda la institución.
- Una función de cumplimiento que supervise diversos riesgos específicos, como el incumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables.
- Una función de auditoría y de autoevaluación que supervise, entre otros, los riesgos financieros y de información financiera.

La alta dirección establece estas funciones para asegurar que la primera línea de defensa esté bien diseñada y funciona adecuadamente.

<b>Las responsabilidades de estas unidades varían según su naturaleza específica, pero pueden incluir:</b>	Proporcionar marcos de administración de riesgos.
	Identificar problemas conocidos y emergentes.
	Identificar cambios que afectan los riesgos de integridad de la institución.
	Apoyan a la dirección operativa en el desarrollo de procesos y controles para administrar los riesgos de corrupción.
	Facilitar y supervisar la aplicación de prácticas eficaces en la dirección operativa.
	Alertar a la dirección operativa de cuestiones emergentes, cambios en la normatividad y escenarios de riesgo.
	Supervisar la eficiencia y eficacia de los controles internos, la precisión e integridad de la información, el cumplimiento de leyes y reglamentos, y la corrección oportuna de debilidades institucionales.

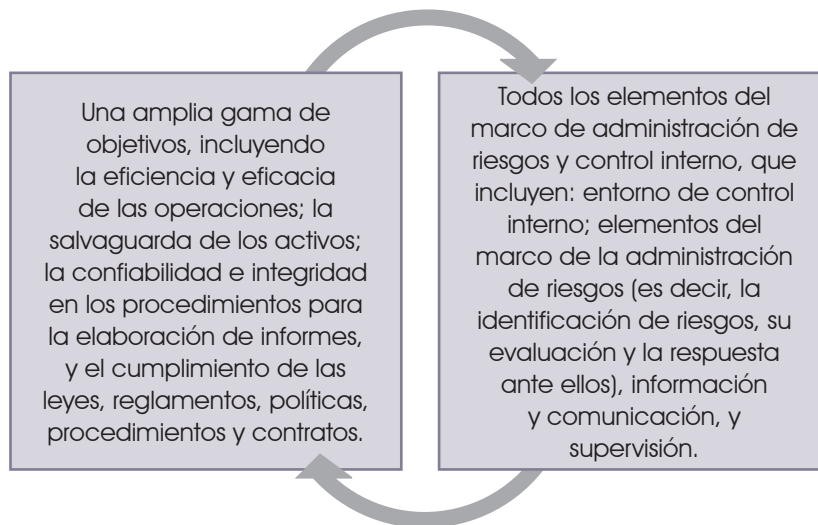
### 3.1.3 La Tercera Línea de Defensa: los Auditores Internos

Los auditores internos proporcionan al Titular de la institución, a la alta dirección, y en su caso, al órgano de gobierno, un aseguramiento integral, basado en su nivel de independencia y objetividad dentro de la institución.

La función de auditoría interna proporciona razonabilidad



sobre la eficacia de la gobernanza, la administración de riesgos y el control interno, incluyendo la forma en que la primera y segunda líneas de defensa contribuyen a alcanzar los objetivos de administración de riesgos de corrupción y su control. El alcance de este aseguramiento, el cual se informa al Titular y a la alta dirección, usualmente abarca:

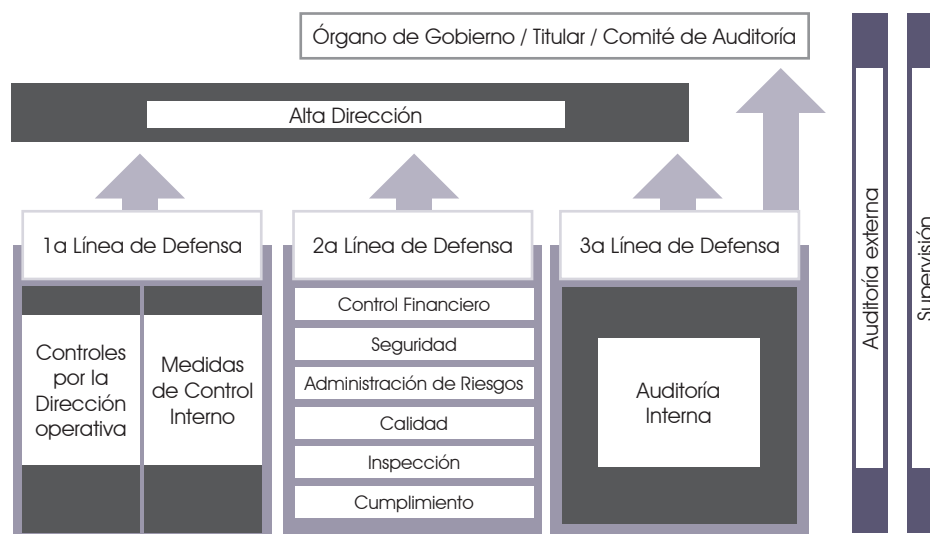


Contar con una función profesional de auditoría interna debe ser, por tanto, un requisito indispensable para promover la integridad, prevenir la corrupción y mejorar el desempeño en todas las instituciones del sector público.

La auditoría interna contribuye activamente a la gobernanza, la transparencia y la probidad de la

institución siempre que determinadas condiciones (su independencia y profesionalismo, el perfil profesional adecuado, entre otras) se cumplan. La mejor práctica es establecer y mantener una función de auditoría interna con personal adecuado, competente e independiente.

### Modelo de Las Tres Líneas de Defensa



Adaptado de: ECIIA/FERMA Guidance on the 8th European Union (EU) Company Law Directive, article 41

## 3.2 Auditores Externos, Organismos de Supervisión y Vigilancia y otros Entes Externos

Los auditores externos, las instancias reguladoras, así como los organismos de supervisión y control externo se ubican fuera de la estructura de la institución, pero tienen un papel importante en la prevención de la corrupción, la estructura del control y el desempeño general de la institución.

Cuando se coordinan eficazmente con las líneas de defensa internas, los auditores externos y los organismos de supervisión y control externo pueden ser considerados como instancias adicionales, lo que ofrece garantías agregadas a los titulares y a la ciudadanía de que la organización asume un enfoque proactivo para prevenir y disuadir actos corruptos.

Debido al alcance de sus atribuciones y de sus objetivos estratégicos, la información de los riesgos recopilada

por los organismos externos es generalmente menos amplia que el alcance obtenido por las tres líneas de defensa que existen al interior de una organización.

A este entorno de colaboración para el mejor desarrollo gubernamental se dirigen iniciativas como el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), promovido por la ASF desde 2010 y que tiene como objetivo establecer un ambiente de coordinación efectivo entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar, en lo posible, bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, a efecto de proporcionar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral.

Este sistema está integrado por seis metas que se detallan a continuación:

NÚM.	META	DESCRIPCIÓN
1	Normas profesionales comunes a nivel nacional	Las normas profesionales son un marco de referencia para que los auditores guíen su actuación bajo requerimientos institucionales vinculados con la independencia, autonomía, transparencia, calidad y ética profesional. Asimismo, definen conceptos y principios para la ejecución de auditorías, así como directrices específicas y operacionales sobre temas particulares de fiscalización.
2	Creación de capacidades	Las "capacidades" son las habilidades, los conocimientos, las estructuras y las maneras de trabajar que hacen que una organización sea efectiva. Crear capacidades significa desarrollar cada uno de estos elementos, utilizando como cimiento las fortalezas existentes y enfrentando las lagunas y deficiencias.  Para ello, se requiere establecer un programa de capacitación coordinado, con el fin de incrementar la calidad profesional del personal auditor y, por ende, mejorar los resultados de su labor.
3	Intercambio de información y trabajo conjunto	Considera la identificación de áreas comunes de intervención de los órganos de fiscalización, asistencia técnica y apoyo institucional en las revisiones que efectúen los órganos internos de control y las entidades de fiscalización superior, así como la coordinación para la definición de programas anuales de revisión.
4	Mejoras en el marco legal vinculado con la fiscalización	Esfuerzo continuo para impulsar mejoras en la actuación de las instituciones de fiscalización superior y órganos internos de control, así como en la operación de los entes auditados. Asimismo, uniformar los distintos ordenamientos legales y normativos de las entidades de fiscalización locales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización, y simultáneamente, proponer reformas a las leyes secundarias, creando referencias jurídicas tendientes a mejorar la aplicación de los fondos federales.
5	Mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción	Establecimiento de un marco de referencia para las entidades de fiscalización superior y los órganos internos de control para la prevención, detección, disuasión y sanción de actos de corrupción, con el fin de generar cambios estructurales en el ámbito jurídico y administrativo, e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.
6	Fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a servidores públicos	Implica la instauración de mecanismos de sanción efectivos, a partir de los resultados de un mapeo sobre las facultades sancionatorias de cada institución miembro, así como la realización de un diagnóstico sobre la problemática en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos. Se contempla el establecimiento de lineamientos consensuados sobre la integración de expedientes y la creación de una herramienta de colaboración en la materia.

El SNF busca generar condiciones e incentivos para que todas las instancias de la auditoría gubernamental contribuyan, en el cumplimiento de sus facultades específicas, al fortalecimiento de la rendición cuentas

a nivel nacional, bajo el principio de que debe haber consecuencias para quien haya dejado de cumplir con su responsabilidad pública<sup>3</sup>.

---

3 Sistema Nacional de Fiscalización

## 4. Anexos

### 4.1 Programa de Prevención de la Corrupción

Como parte de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, la Auditoría Superior de la Federación entregó el Informe del Resultado el *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público*, en el cual se analizan y describen las mejores prácticas internacionales en materia de integridad e implantación de controles anticorrupción, con el propósito de que las instituciones gubernamentales estén en posibilidad de formular un Programa Anticorrupción Institucional. [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_1173\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1173_a.pdf)

Al planear la implementación de un programa de prevención de la corrupción, la institución debe poner en marcha las actividades básicas centrales relativas al programa, incluidas en este documento, y adicionar actividades conforme va madurando este sistema.

La siguiente figura muestra una relación de las actividades que estarían implementadas en un programa de prevención de la corrupción que ha alcanzado un alto nivel de madurez, descritas a detalle en el *Estudio 1173*.

Programa resumen de integridad institucional				
1. Ambiente de control de la integridad	2. Administración de riesgos a la integridad y de corrupción	3. Actividades de control para el fortalecimiento de la integridad	4. Información y comunicaciones	5. Supervisión
Es el componente principal de un sistema eficaz de control de la integridad, así como la base para promover una cultura preventiva contra la corrupción, el abuso, el despilfarro, el fraude y otras irregularidades que atentan contra un entorno de valores éticos.	<p>Proceso dinámico e interactivo para identificar, analizar, clasificar y mitigar aquellos eventos que, en caso de materializarse, impactarían de modo negativo en el logro de los objetivos de la institución, incluyendo los de integridad.</p> <p>La administración de riesgos debe considerar los posibles cambios, tanto en el contexto externo como en el entorno interno de la institución.</p>	<p>Políticas y procedimientos implantados por el Titular y los mandos directivos en respuesta a los riesgos detectados; se aplican en los diferentes niveles de autoridad y de acuerdo con las responsabilidades de cada servidor público, y deben abarcar a todas las unidades de una institución, de acuerdo con las amenazas a la integridad específicas que enfrenta cada una.</p> <p>Estas actividades son esenciales para la adecuada administración y rendición de cuentas, y la consecución eficaz y eficiente de las metas y objetivos de integridad programados.</p>	<p>La información es un conjunto organizado de datos que permiten cambiar, ampliar o precisar el estado de conocimientos que existe sobre una materia. La comunicación, por su parte, es el proceso continuo de suministro, intercambio y obtención de información.</p> <p>La información es necesaria para que la institución lleve a cabo las responsabilidades del Programa de Integridad Institucional y conduzca las actividades hacia el logro de los objetivos y metas contenidas en él, en un ambiente de eficacia y transparencia.</p>	<p>Su propósito es verificar que el conjunto de elementos anticorrupción establecidos en cada uno de los componentes del Programa de Integridad Institucional se encuentran presentes y operan de manera articulada, eficiente y eficaz.</p> <p>Para tal efecto, la institución practica autoevaluaciones o evaluaciones independientes, o una combinación de ambas.</p> <p>Los resultados obtenidos son analizados y las deficiencias se comunican de forma oportuna a los mandos superiores como un asunto de importancia central.</p>

Guía de Actividades de Integridad				
1. Ambiente de control de la integridad	2. Administración de Riesgos a la integridad y de corrupción	3. Actividades de control para el fortalecimiento de la integridad	4. Información y comunicaciones	5. Supervisión
1.1. Integridad y valores éticos	2.1. Establecimiento de objetivos de integridad	3.1. Documentación de la administración de riesgos y las actividades de control	4.1. Obtención y difusión de información a partir de fuentes internas y externas	5.1. Supervisión continua y evaluaciones independientes
1.2. Código de ética y conducta	2.2. Objetivos de integridad por unidad administrativa	3.2. Evaluación de las actividades de control	4.2. Comunicaciones de la integridad	5.2. Autoevaluaciones
1.3. Resolución de actos contrarios a los códigos	2.3. Comunicación de los objetivos de integridad	3.3. Documentación de la política de integridad institucional	4.3. Documentación del plan de comunicación institucional	5.3. Auditorías internas y externas
1.4. Línea ética de denuncia	2.4. Análisis de recursos disponibles	3.4. Medición periódica del programa de integridad a través de indicadores	4.4. Comunicación interna y externa eficaz	5.4. Análisis de lecciones aprendidas
1.5. Tono ético en los mandos superiores	2.5. Participación de los servidores públicos	3.5. Administración de la información	4.5. Emisión de informes	
1.6. Relaciones institucionales	2.6. Medición del Desempeño	3.6. Controles físicos para bienes y activos vulnerables		
1.7. Excepciones a los controles de integridad		3.7. Segregación de funciones		
1.8. Eliminación de tentaciones		3.8. Documentación y autorizaciones para procesos sensibles		
1.9. Compromiso con la competencia profesional ética		3.9. Investigación y respuesta ante casos de corrupción		
1.10. Capacitación y asesoría en materia de integridad		3.10. Actividades de control para sistemas informáticos		
1.11. Selección, rotación, reportes de desempeño y despidos				
1.12. Liderazgo de los mandos superiores				
1.13. Unidad u Oficina de integridad institucional				
1.14. Difusión de responsabilidades en materia de integridad				
1.15. Procedimientos documentados y formales				



## 4.2 Herramienta de Diagnóstico para la Prevención de la Corrupción

Esta guía práctica, que busca convertir un programa anti-corrupción en parte de la realidad operativa de las instituciones, presenta como un elemento adicional la siguiente herramienta de auto-diagnóstico.

El objetivo de este instrumento es proporcionar a las instituciones un medio para que evalúen los mecanismos

y controles anticorrupción que actualmente tienen establecidos, a fin de contar con mayor claridad sobre su situación actual al momento de implantar sus programas anti-corrupción. La herramienta tiene como fundamento un cuestionario generado por la (ACFE), el cual es utilizado como mejor práctica a nivel internacional.

Diagnóstico para la prevención de la corrupción	
Institución: _____ Fecha de Diagnóstico: _____	<b>Resultados</b>
<b>1. Vigilancia de los riesgos de corrupción</b> <input type="checkbox"/> ¿En qué medida se tiene establecido un proceso a los más altos niveles de la institución para vigilar los riesgos de corrupción? <i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 20 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i>	<b>Puntuación:</b>
<b>2. "Propiedad" de riesgos de corrupción</b> <input type="checkbox"/> ¿En qué medida se produjo «propiedad» de los riesgos de corrupción al identificar a un alto mando institucional como responsable de administrar todos los riesgos de corrupción dentro de la institución, y al comunicar explícitamente a los directores de las unidades que son responsables de la administración de los riesgos de corrupción dentro de su unidad? <i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 10 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i>	<b>Puntuación:</b>
<b>3. Evaluación de riesgos de corrupción</b> <input type="checkbox"/> ¿En qué medida se tiene implantado un proceso continuo para la identificación y evaluación periódica de los riesgos de corrupción significativos a los que está expuesta la entidad? <i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 10 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i>	<b>Puntuación:</b>
<b>4. Política de administración de riesgos de corrupción</b> <input type="checkbox"/> ¿En qué medida se tiene identificada y se encuentra aprobada al más alto nivel de la institución su tolerancia ante diferentes tipos de riesgos de corrupción? Por ejemplo, algunos riesgos de corrupción pueden constituir un costo tolerable de operación, mientras que otros pueden representar un riesgo catastrófico de daño financiero o de reputación. <input type="checkbox"/> ¿En qué medida se tiene identificada y aprobada al más alto nivel de la institución una política de administración de sus riesgos de corrupción? Esa política debe identificar al «propietario» responsable de administrar los riesgos de corrupción, qué riesgos serán rechazados (por ejemplo, al decidir la no ejecución de ciertas actividades), qué riesgos serán transferidos a otros mediante seguros o por contrato, y qué medidas se tomarán para administrar los riesgos de corrupción que se conservan. <i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 10 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i>	<b>Puntuación:</b>
<b>5. Controles / reingeniería de procesos anticorrupción</b> <input type="checkbox"/> ¿En qué medida se han implantado acciones para eliminar o reducir, por medio de un proceso de reingeniería, cada uno de los riesgos significativos de corrupción identificados en su evaluación de riesgos? Los controles básicos incluyen la segregación de funciones relativas a la autorización, custodia de activos y recursos públicos, y registro o presentación de informes de operaciones. En algunos casos puede ser más conveniente hacer una reingeniería de procesos para reducir los riesgos de corrupción, en lugar de añadir controles adicionales a los procesos existentes. Por ejemplo, algunos riesgos de corrupción relativos a la recepción de fondos pueden ser eliminados o reducidos de manera significativa al centralizar esa función o externalizarla (outsourcing) por conducto de un banco y sus sistemas de procesamiento, para obtener así controles más fuertes de forma más económica. <input type="checkbox"/> ¿En qué medida se han implantado acciones a nivel de proceso diseñadas para prevenir, disuadir y detectar cada uno de los riesgos significativos de corrupción identificados en su evaluación de riesgos? <i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 10 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i>	<b>Puntuación:</b>

<p><b>6. Controles anticorrupción según el nivel del entorno</b></p> <p>Generalmente, en los casos más grandes de faltas a la integridad están involucrados los miembros de mayor jerarquía de la institución, quienes tienen la posibilidad de evadir los controles del proceso debido a sus altos niveles de autoridad. Por lo tanto, la prevención de riesgos de corrupción importantes requiere de un fuerte énfasis en la creación de un entorno de trabajo que promueva el comportamiento ético, que disuada al infractor y que aliente a todos los servidores públicos a informar por el canal adecuado cualquier irregularidad conocida o sospechada. Los altos directivos no podrán realizar determinados esquemas de corrupción si los servidores públicos se niegan a colaborar. Aunque los controles “suaves” para promover el comportamiento apropiado en la institución son más difíciles de implantar y evaluar que los controles “duros” tradicionales, los primeros parecen ser la mejor defensa contra la corrupción en los mandos superiores de la institución.</p> <p>¿En qué medida se ha implantado un proceso para promover el comportamiento ético, disuadir infracciones y facilitar la comunicación bidireccional sobre cuestiones difíciles en materia de integridad? Este proceso normalmente incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que un alto mando institucional promueva el comportamiento ético, la disuasión de infracciones y la comunicación adecuada de asuntos relacionados con la corrupción. En grandes instituciones esto puede ser un cargo de tiempo completo, como el director de integridad y ética, o el director de cumplimiento. En entidades más pequeñas, se trata de una responsabilidad adicional de un mando existente.</li> <li>• Un código de conducta para el personal de todos los niveles, basado en los valores centrales correspondientes, que dé orientación clara sobre el comportamiento y acciones permitidas y prohibidas. El código debe precisar la manera como el personal debe procurarse asesoría adicional cuando se enfrenten a decisiones éticas inciertas, así como el modo en que deben comunicar sus preocupaciones sobre posibles irregularidades.</li> <li>• Capacitación para todo el personal al momento de su ingreso, así como capacitación periódica, respecto del código de conducta, la procuración de asesoría y la comunicación de posibles irregularidades.</li> <li>• Sistemas de comunicación que permitan al personal, por una parte, procurarse asesoría en casos necesarios antes de tomar decisiones éticas difíciles, y por la otra, expresar sus preocupaciones por irregularidades reales o potenciales. Los sistemas de asesoramiento pueden consistir en una dirección de correo electrónico dirigida a la oficina de ética o cumplimiento, o en una línea de ayuda telefónica para casos de ética o de cumplimiento. Estos sistemas o alguno similar pueden también usarse para que el personal (y en algunos casos los proveedores, y otras partes relacionadas) comuniquen sus preocupaciones respecto de irregularidades reales o potenciales. Se deben tomar medidas para que tales comunicaciones sean anónimas, y se deberán reforzar las acciones orientadas a crear un entorno de confianza suficiente para que los usuarios expresen abiertamente sus preocupaciones. La comunicación abierta hace que las cuestiones planteadas se resuelvan más fácilmente, pero es necesario proteger a los usuarios de potenciales represalias futuras.</li> <li>• Un proceso para que, en su caso, se investiguen de manera expedita y se resuelvan las comunicaciones sobre irregularidades conocidas o potenciales, dando a conocer a quienes expusieron los hechos la resolución tomada. La institución debe contar con un plan que establezca las acciones a implantarse y al responsable de instrumentarlas para los diferentes casos de investigación y resolución de preocupaciones expresadas. Algunos problemas serán abordados de mejor manera por el personal de recursos humanos, algunos por el área legal, algunos otros por los auditores internos y algunos más pueden requerir de investigación por especialistas anticorrupción. Contar con un plan preestablecido acelera y facilita en gran medida la respuesta, y garantiza que las personas adecuadas sean notificadas cuando se trate de cuestiones potencialmente importantes (por ejemplo, un asesor legal, el Consejo de Dirección, el Comité de auditoría, los auditores independientes, los reguladores, etc.).</li> <li>• Supervisar el cumplimiento del código de conducta y participar en la capacitación relacionada. La supervisión puede incluir la obligación de confirmar el cumplimiento al menos una vez al año, así como auditar tales confirmaciones para evaluar su integridad y exactitud.</li> <li>• Medir periódicamente el grado de cumplimiento de la institución con las metas anticorrupción, de ética y de integridad establecidas. Normalmente, dicha medición incluye encuestas a una muestra estadísticamente significativa del personal. Las encuestas sobre las actitudes del personal hacia actividades de ética y cumplimiento, y el grado al cual el personal considera que los niveles superiores de la institución actúan conforme a lo dispuesto en el código de conducta, proporcionan información de valor muy relevante sobre qué tan bien están funcionando los controles.</li> <li>• Incorporación de las metas anticorrupción, de ética y de integridad a las mediciones de desempeño contra las cuales se evalúa al personal y que se utilizan para determinar la remuneración y las prestaciones basada en el desempeño.</li> </ul> <p><i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 30 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i></p>	<p><b>Puntuación:</b></p>
<p><b>7. Detección proactiva</b></p> <p><input type="checkbox"/> ¿En qué medida la institución tiene establecido un proceso para detectar, investigar y resolver posibles actos de corrupción significativos? Normalmente, ese proceso debe incluir pruebas proactivas de detección de actos potenciales de corrupción, específicamente diseñadas para detectar los riesgos identificados en la evaluación de riesgos. Otras medidas pueden incluir “anzuelos” de auditoría instalados en los sistemas de procesamiento de operaciones para alertar sobre operaciones sospechosas que merezcan investigación y/o aprobación previa antes de que se realice el procesamiento. Los métodos vanguardistas de detección incluyen la supervisión computarizada del correo electrónico (siempre que resulte legalmente permitido) para identificar el uso de ciertas frases que pueden indicar irregularidades futuras o en curso.</p> <p><i>Puntuación a partir de 0 (proceso no implantado) a 10 puntos (proceso completamente implantado, comprobado en el año pasado y funcionando de manera efectiva).</i></p>	<p><b>Puntuación:</b></p>
<p><b>SUMAR TODAS LAS PUNTUACIONES PARA OBTENER LA PUNTUACIÓN FINAL (Total de 100 puntos posibles)</b></p>	<p><b>Puntuación final:</b></p>

### 4.3 Programa de Trabajo

A continuación se presenta un programa de trabajo que contiene los aspectos más importantes de este Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción que se derivan de COSO 2013, y que

la institución podrá adecuar conforme a sus funciones y necesidades, a fin de asegurar que los elementos básicos se encuentren incluidos.

Programa Anticorrupción Institucional							
Actividades de Integridad							
Actividad de integridad	Proceso/Actividad	Fecha de inicio Día/mes/año	Fecha de término Día/mes/año	Fecha de Implementación Día/mes/año	Área responsable	Servidor público responsable	
1.	Generar de un Programa Anticorrupción Institucional						
1.1	La alta dirección muestra un compromiso con la integridad y los valores éticos						
1.2	Sensibilizar a los servidores públicos sobre la importancia del establecimiento de un Programa Anticorrupción Institucional						
1.3	Diseñar un Programa Anticorrupción Institucional						
2.	Ambiente de Control						
2.1	Verificar que existe un tono ético en los mandos directivos						
2.2	Integrar un Comité de Ética						
2.3	Diseñar e implementar un Código de Ética						
2.4	Diseñar e implementar un código de conducta						
2.5	Establecer un procedimiento formal para evaluar el apego de los servidores públicos a los códigos de ética y conducta						
2.6	Establecer la obligación de hacer una declaración anual respecto de cumplimiento de los códigos de ética y conducta						
2.7	Implementar una línea ética de denuncia						
2.8	Determinar el proceso de administración de las denuncias hechas en la línea ética y dado su caso, la canalización a las instancias correspondientes						
2.9	Informar a las instancias superiores del estado que guarda la atención de las investigaciones de las denuncias realizadas en la línea ética						
3.	Administración de Riesgos						
3.1	Asignar responsables de la administración de riesgos de corrupción en los procesos sustantivos y en los adjetivos relevantes (adquisiciones, nómina, recursos materiales, etc.)						
3.2	Establecer objetivos de integridad						
3.3	Identificar riesgos de corrupción						
3.4	Clasificar riesgos de corrupción						
3.5	Evaluar riesgos de corrupción						
3.6	Priorizar riesgos de corrupción						
3.7	Evaluar controles de corrupción						
3.8	Responder a los riesgos de corrupción						
3.9	Informar al titular						

Programa Anticorrupción Institucional							
Actividades de Integridad							
	Actividad de Integridad	Proceso/ Actividad	Fecha de inicio Día/mes/ año	Fecha de término Día/mes/ año	Fecha de Implementación Día/mes/año	Área responsable	Servidor público responsable
3.4	Supervisar de manera continua						
4.	Actividades de Control						
4.1	Documentar la administración de riesgos de corrupción						
4.2	Asignar responsables de verificar la implementación de las actividades de control						
4.3	Diseñar o adecuar e implementar políticas y procedimientos						
4.4	Determinar o verificar los procesos de autorización en procesos sensibles						
4.5	Diseñar e implementar actividades de control para sistemas informáticos						
4.6	Investigar y responder ante casos de corrupción y violaciones a la integridad						
5.	Capacitación						
5.1	Identificar áreas que requieren de fortalecimiento de competencias de los servidores públicos						
5.2	Diseñar un programa de capacitación						
5.3	Implementar un programa de capacitación						
6.	Información y Comunicación						
6.1	Diseñar e implementar medios para la difusión de los códigos de ética y conducta						
6.2	Determinar canales efectivos de comunicación sobre temas relacionados con integridad						
6.3	Documentar el plan de comunicación institucional sobre temas relacionados con integridad						
6.4	Emitir informes de manera periódica						
6.5	Establecer canales de comunicación efectivos tanto internos como externos						
6.6	Informar a los terceros relacionados (proveedores y clientes) sobre la Política Anticorrupción Institucional						
7	Supervisión						
7.1	Determinar un plan para llevar a cabo supervisión continua						
7.2	Planear y ejecutar autoevaluaciones						
7.3	Auditoría Interna						
7.4	Auditoría externa						
7.5	Llevar a cabo un análisis de lecciones aprendidas						

## Énfasis sobre la implementación de esta Guía

Para la adopción de esta guía, las instituciones deben incorporar todas las etapas generales en ella descritas, a fin de preservar la cohesión en la atención integral y sistémica del programa de promoción de la integridad y prevención de la corrupción. La omisión de alguna de las etapas o parte de las mismas puede propiciar que el proceso de implementación del programa esté incompleto y debilitado.

Si la institución considera, con base en el criterio prudencial del responsable de promover la integridad y prevenir la corrupción en la institución, que su programa en la materia cuenta con el nivel de madurez establecido en la presente guía o lo supera, puede optar por continuar con la operación del mismo.

En tal caso, es necesario que el servidor público antes señalado informe formalmente al Titular, al Órgano

de Gobierno, al Comité de Control y Desempeño Institucional, a los Comités de Auditoría, de Ética o Integridad, de Control Interno o de Riesgos, según corresponda, las razones que justifiquen lo anterior, así como la manera en que se atienden los propósitos del programa de promoción de la integridad y prevención de la corrupción con los procedimientos existentes.

Al documentar y comunicar esta situación, la institución estará en condiciones de aclarar la manera en que sus prácticas reales son consistentes con los principios contenidos en las mejores prácticas; de cómo contribuyen a la promoción de la integridad y a la prevención de la corrupción, y promueven la consecución de los objetivos estratégicos anticorrupción, así como la salvaguarda de los recursos públicos.

**ASF** Auditoría  
Superior  
de la Federación

---

CÁMARA DE DIPUTADOS

---