



**Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico**

Título de la tesis

**Parcialidad, supeditación y subordinación en torno al gran jugador: un
análisis de los órganos internos de control de los municipios del estado de
Puebla (2021-2024)**

**Tesis para obtener el grado de Maestría en
Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica**

Presenta: Pablo Hernández Barradas

**Dr. Ignacio Daniel Torres Rodríguez
Director de tesis**

Enero, 2026

Índice:

Introducción.....	5
Capítulo 1. Fundamentos teóricos y contextuales.....	16
1.1. Corrupción institucional en los órganos internos de control.	16
1.2. El Sistema Nacional Anticorrupción.	20
1.3. Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.	24
1.4. Control interno.....	26
1.5. Contrapesos en los municipios de Puebla.	35
1.6. Análisis de las contralorías municipales como contrapeso horizontal.	40
1.7. Diferencias sustanciales entre los contrapesos municipales: contraloría municipal y órgano interno de control.	45
1.8. El órgano interno de control.	53
1.9 Designación, dependencia y supeditación de los integrantes del órgano interno de control.....	65
1.10. Perspectiva teórica de la tesis.	70
1.10.1. Puntos centrales de la perspectiva teórica del trabajo.	75
Capítulo 2. Apuntes metodológicos.	77
2.1. Solicitud de información.	77
2.2. Depuración de información.	78
2.3. Municipios que se conoció no tienen órgano interno de control.	80
2.4. Municipios que sirven de objeto de estudio para este trabajo.	85
2.4.1. Municipios de Puebla en los que el OIC dependen de la contraloría municipal.	85
2.4.2. Municipios de Puebla en los que el OIC se creó independiente de las áreas administrativas.....	91
Capítulo 3. Reporte de resultados.	95

3.1. Estadísticas.	95
3.2. Análisis de resultados.	97
3.2.1. Incumplimiento del Sistema Nacional Anticorrupción en los municipios del estado de Puebla.	97
3.2.2. Creación de los órganos internos de control en los municipios de Puebla.	98
3.2.3. Designación de los integrantes del órgano interno de control.	98
3.2.4. Supeditación o subordinación del órgano interno de control.	102
3.2.5. Confusión normativa para la designación de contrapesos municipales.	104
3.2.6. Falta de recursos para el funcionamiento adecuado de los órganos internos de control en los municipios de Puebla.	107
3.2.7. Omisión de sancionar los actos de corrupción.	108
Capítulo 4. Discusión y propuestas.	110
4.1. Actualizar las leyes generales anticorrupción y de responsabilidades administrativas para que se cumplan las funciones de los órganos internos de control.	110
4.2. Crear una ley orgánica general o federal que reglamente los órganos internos de control.	111
4.3. Elección popular de los OIC, referencia del Tribunal de Disciplina Judicial, del Poder Judicial de la Federación.	113
4.4. Creación de un sistema estatal para los órganos internos de control.	115
4.5. Institucionalización del órgano interno de control en los municipios de Puebla.	116
Capítulo 5. Conclusiones	118
Bibliografía	120

Índice de cuadros y estadísticas:

Cuadro 1. Diferencias sustanciales de los contrapesos horizontales de los municipios de Puebla: contraloría municipal y órgano interno de control.....	48
Cuadro 2. Municipios de Puebla que no contestaron una o ambas encuestas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.....	79
Cuadro 3. Repuestas inconclusas.....	79
Cuadro 4. Ejemplo de municipio en el que no existe OIC.....	80
Cuadro 5. Ejemplo de municipio en el que fueron evasivas las respuestas.....	81
Cuadros 6 y 7. Ejemplos de municipios que confunden el OIC con la contraloría municipal.....	83
Cuadro 8. Municipios de Puebla que se consideraron que no tienen OIC.....	84
Cuadros 9 y 10. Ejemplos de municipios en los que el OIC depende de la contraloría municipal.....	85
Cuadro 11. Municipios que tienen OIC pero depende de la contraloría municipal.	86
Cuadro 12. Análisis de los 52 municipios de Puebla que sí tienen OIC, pero dependen de la contraloría municipal (dividido en dos partes).....	87
Cuadros 13 y 14. Municipios en los que el OIC se encuentra independiente en el organigrama municipal.....	91
Cuadro 15. Análisis de 5 municipios de Puebla en los que el OIC es independiente de otra área administrativa.....	92
Estadística 1. Situación de los OIC en los 217 municipios del estado de Puebla..	95
Estadística 2. Municipios del estado de Puebla que sí tienen y no tienen OIC.....	95
Estadística 3. Número de municipios del estado de Puebla que sí tienen OIC, pero que dependen y no jerárquicamente.....	96

Introducción.

En México, ha existido un cáncer social llamado corrupción y, para contrarrestarlo, se han realizado políticas públicas a través de diversas reformas constitucionales para tratar de erradicarlo.

Una de las políticas públicas para contrarrestar ese mal social, fue la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (Sistema), en el cual se puede advertir que, en la exposición de motivos, se determinó que su objetivo era establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar que los distintos poderes, órganos e instituciones del Estado Mexicano, de todos los órdenes de gobierno, contaran con un sistema adecuado para identificar, prevenir, investigar y sancionar los hechos de corrupción.

Se determinó la creación de un Comité Coordinador del Sistema, siendo la instancia responsable para establecer e implementar políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la identificación, prevención, investigación y sanción de los hechos de corrupción, disuasión de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos, así como de mecanismos de suministro e intercambio, sistematización y actualización de la información sobre dichas materias.

Se estableció que dicho Comité se integraría por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la persona que presidiera el organismo garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana.

También, se propuso instaurar las bases mínimas de integración, funcionamiento y coordinación que deberían seguir los Sistemas Locales Anticorrupción, tanto estatales como municipales, para que se erradicara el control histórico del

gobernador o presidentes municipales sobre los órganos encargados del combate a la corrupción.

Se determinó el diseño, alcances, facultades y formas mínimas de operación de los órganos encargados del control interno, para lograr los objetivos institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos, prevenir la corrupción y la ineficiencia administrativa.

Además, con la reforma para el combate a la corrupción se hizo referencia a la creación de los órganos internos de control, que, como parte de los mecanismos de control del Sistema Nacional Anticorrupción, fueron creados para situarse dentro de los entes públicos, los que serían los responsables de asegurar que la institución contara con un control interno apropiado (contrapeso), con el apoyo de unidades especializadas y el establecimiento de líneas de responsabilidad.

Se definió el control interno como un proceso efectuado por el órgano de gobierno, el titular, la administración y demás servidores públicos de una institución, con el objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de objetivos institucionales y salvaguarda de recursos públicos, así como prevenir la corrupción.

También, en el control interno se debían establecer áreas de riesgo para su identificación oportuna, administración y solución, por lo que la administración debía identificar, analizar y responder a los riesgos relacionados con el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Advirtiéndose la mejor intención de esa legislatura para implementar, en primer lugar, un sistema que identificara, previniera, investigara y sancionara los hechos de corrupción, a través del funcionamiento en conjunto de diversas instituciones especializadas en el tema y que aseguraban ser quienes podían erradicar o, más bien, controlar dicha problemática.

En segundo lugar, dentro de ese Sistema se encuentra la forma de cómo operaría o, para ser precisos, quiénes operarían dicho sistema en cada uno de los entes públicos, por medio de los órganos internos de control que, como se dijo, se fijaron

sus facultades principales: asegurar que las instituciones contaran con un control apropiado, proporcionar seguridad razonable de los objetivos institucionales, salvaguardar los recursos públicos, prevenir la corrupción, identificar, analizar y responder a las áreas de riesgo; así como emitir políticas públicas en combate a la corrupción¹.

Sin embargo, no se reguló cómo dichos órganos internos de control debían ser seleccionados o designados por parte de los entes públicos, en los tres poderes del Estado Mexicano en sus tres niveles de gobierno, es decir, no se establecieron las reglas respecto de cómo se debían nombrar a los operadores de dichos órganos internos de control, en cuanto a instrucción, conocimientos, experiencia, trayectoria, paridad de género, concurso, oposición, designación directa, entre otras formas de nombrar a dichos operadores.

Lo que conlleva a que dicho contrapeso se encuentre viciado de corrupción institucional, dado que desde el diseño institucional en el Sistema no se definieron adecuadamente las reglas del juego que permeen en el adecuado funcionamiento de dicha institución, pues, no se definió cómo se realizaría su presupuestación, integración, funcionamiento y, en lo que interesa para este trabajo, cómo se designarían las personas que operarían los órganos internos de control (OIC).

Es preciso destacar que el estudio de este trabajo se acota al análisis de los municipios del estado de Puebla, en el trienio 2021-2024, en los que se examina que, derivado de que en el Sistema no se estableció un diseño adecuado en la operatividad y funcionamiento de este contrapeso institucional, se dejó al arbitrio, de quienes son titulares para poder designar de forma parcial y directa al OIC, lo que conlleva a que ese contrapeso no funcione de la forma para la que fue creada y, en consecuencia, se realicen actos de corrupción a nivel municipal del estado de Puebla y se omita la identificación, prevención, investigación y sanción de esos actos, siendo contrario a los objetivos del Sistema.

¹ Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Si bien es cierto que, con la creación del Sistema se implementa una forma de controlar la corrupción en México, en el que se creó la institución de contrapeso denominada órgano interno de control, también lo es que al existir una deficiencia normativa, propicia que su designación sea inadecuada en los ayuntamientos del estado de Puebla, porque se realiza de forma directa por parte de los titulares de dichos entes públicos, al no existir en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas o Ley Orgánica Municipal, regulación sobre cómo se debe designar dicha institución de contrapeso.

Con ello, se genera una dependencia y subordinación entre los titulares de los ayuntamientos del estado de Puebla con el OIC quien tiene como objetivo identificar, analizar y responder a las áreas de riesgo, entre las cuales se encuentran los actos u omisiones que generan hechos de corrupción.

Para tal efecto, con lo anterior, se demuestra que estamos ante lo que refiere Cabrero (1999, p. 195), al referir que quien se encuentra con poder es el que toma las decisiones sobre quién entra al juego, pues dicha asimetría de poder la denomina como "el gran jugador", siendo la persona que tiene la decisión sobre quién obtiene un rol en el juego llamado en este caso administración pública municipal, dado que las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno, sin que signifique que se trata de un régimen autoritario, sino que es un tipo de democracia con códigos, tradiciones y referencias simbólicas.

Esto es, que, si bien con la política pública en combate a la corrupción, asentada en la reformas constitucionales, se crearon pesos y contrapesos a través de diversas instituciones, entre las cuales se encuentra el órgano interno de control en los tres niveles de gobierno y tres poderes del Estado, lo cierto es que quien se encuentra en la titularidad de dichos poderes, son quienes designan a los operadores que deban controlar y vigilar esas dependencias, por tanto, se encuentra viciada de corrupción institucional, pues desde su creación y diseño se encuentra previamente definido y diseñado para que no se lleven a cabo las facultades y competencias del OIC.

En consecuencia, se demuestra que los órganos internos de control de los ayuntamientos del estado de Puebla son designados de manera directa por las o los presidentes municipales, ya que nada se estableció respecto a cómo se debe cuidar la legalidad y legitimidad de dicha institución, esto es, no se diseñó en el Sistema de forma adecuada ese contrapeso municipal, en cuanto a su estructura y operatividad, evidenciando que desde su diseño institucional así se previó y se pensó para que en los entes públicos municipales lo ejecutaran de esa manera, pues, de lo contrario, se hubiese definido normativamente su designación y, por ende, no estuviera con errores institucionales en el Sistema.

Únicamente se establecieron las directrices de cuáles son sus facultades y objeto del órgano interno de control en los entes públicos, sin embargo, no se determinó cómo se debían integrar adecuadamente dichos órganos para garantizar que se podía dar cabal cumplimiento al objeto del Sistema, siendo uno de los contrapesos fundamentales para que funcionara adecuadamente.

No obstante, al ser el gran jugador (la o el presidente municipal), dicho tomador de decisiones a nivel municipal tiene el poder de designar directamente a quien estará identificando, previniendo, investigando y sancionando los actos de corrupción y se lleve la adecuada aplicación de los recursos públicos y evite la corrupción, pero, como se advierte, ello conlleva a que exista una total dependencia y supeditación entre el gran jugador y el OIC, siendo evidente que no existe un contrapeso por no tener autonomía técnica ni independencia en el desarrollo de sus funciones como se determinó desde la creación del Sistema, por tanto, dicha institución es una simulación por estar diseñada con corrupción institucional.

Motivo por el cual, en este trabajo se demuestra que la designación directa y parcial de los OIC en los ayuntamientos del estado de Puebla, durante el trienio de 2021 a 2024, en lugar de propiciar que se generara un contrapeso en la administración municipal se fomenta y consiente la materialización de actos de corrupción, precisamente por no cumplirse con los objetivos del Sistema y estar contaminado ese contrapeso de corrupción institucional. Pues, pierde legitimidad ante la ciudadanía el hecho que la designación de los órganos internos de control se haga

por la o el titular de los ayuntamientos del estado de Puebla, dado que en lugar de poner el ejemplo desde quién va a controlar y vigilar que no se ejecuten dichos actos, al contrario, propicia más su ejecución y se permiten.

Y, se afirma esto, por el motivo de que no hay datos fehacientes de que se acredite que por el hecho de haber creado el Sistema, se haya erradicado adecuadamente la corrupción en los entes públicos municipales del estado de Puebla, durante el periodo 2021 a 2024, sino que han aumentado los casos de corrupción que pese a que la sociedad los conoce, no los denuncian, incluso, en algunos ayuntamientos que ni siquiera se tienen datos sobre el antes y después de haber iniciado ese Sistema o, peor aún, en algunas alcaldías, ni existe el órgano interno de control, por considerarlo innecesario o no tener la capacidad humana, estructural y financiera para poder implementar eficientemente esa institución, lo cual corrobora que se diseñó inadecuadamente y, por ende, esta viciado de corrupción institucional.

Además, en diversos municipios se confunden las facultades de las contralorías municipales con las del OIC, no obstante, que son contrapesos diferentes, siendo que el primero se encuentra regulado por la Ley Orgánica Municipal y el segundo por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero, se mezclan sus funciones por existir un inadecuado diseño institucional desde la creación del Sistema, dado que no se especificó adecuadamente su estructura, operación y funcionamiento en los municipios del país y, en específico, en los de Puebla.

Además, como lo refiere Cabrero (1999, p. 194), las políticas públicas han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante ante los otros participantes, esto es, al ser el gran jugador la o el presidente municipal, no únicamente designa a dicho órgano, sino también lo controla al ser el propio jugador quien le retribuye con un salario a ese participante en el juego llamado OIC y por tal motivo únicamente juega al papel de espectador, siendo en realidad una actuación simulada porque nunca efectuara su labor, siendo un error en el diseño del Sistema, porque dicho contrapeso nunca tendrá autonomía técnica ni independencia en sus decisiones y actuación, teniendo como resultado

de esa relación laboral lo que se dice popularmente: *no puedes morder la mano que te da de comer*.

Esto, denota una mala adecuación en el diseño del Sistema, puesto que, en lugar de ser prudente la creación de dicho peso o contrapeso denominado órgano interno de control municipal, su implementación produjo una serie de arbitrariedades en perjuicio de la sociedad, lo cual debe erradicarse, porque es un mal social al replicarse la corrupción, porque desde su designación se materializa el nepotismo.

A este fenómeno Cabrero (1999, p. 216) lo refiere como desplazamiento de caja de herramientas, haciendo notoria que la importación de instituciones de un lugar a otro no ayuda a las administraciones públicas, en este caso a los ayuntamientos del estado de Puebla, puesto que influyen las cuestiones culturales, políticas y sociales para que no se implementen adecuadamente las funciones de la creación de nuevas instituciones, como en el caso sucede con el Sistema Nacional Anticorrupción, pues, como se analiza en este trabajo, no importa el Sistema, sino quién lo maneja y quiénes son impuestos en los cargos para justificar que se está cumpliendo su objetivo, esto es, que el gran jugador decide quiénes entran al juego y cómo deben jugar y, por tanto, su actuación es de mero espectador.

Para demostrar todo esto, en la metodología ocupada en este trabajo se analizaron datos obtenidos de la Plataforma Nacional de Transparencia, referentes a información relativa en la que se conoció cómo los ayuntamientos del estado de Puebla, en el trienio comprendido del 2021 al 2024, designaron a sus órganos internos de control, en los que se analizó que, el presidente municipal designaba a dicho contrapeso institucional con la validación de su cabildo. Esto corrobora que, si bien se creó dicho contrapeso en los entes públicos, no tiene legitimidad ante la ciudadanía por el hecho que su designación es de manera arbitraria y parcial por parte del gran jugador, viciada de origen por el inadecuado diseño, motivo que da cabida a que se generen, propicien y consientan hechos de corrupción y se incumpla con la esencia del multicitado Sistema.

Por otra parte, si bien se detallaron las facultades y objetos de los órganos internos de control en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dicha autonomía técnica e independencia es nula y, por tanto, simulada, ya que dicha institución de contrapeso se encuentra dependiente y subordinada por ese gran jugador (alcalde municipal), dado que ellos son los que retribuyen a través de un salario su actuación dentro de dicho ente público, lo cual, contrarresta su actuación imparcial ante cualquier acto corrupto que se presente y que tenga injerencia o interés el gran jugador.

Incluso, se puede advertir que existe jerarquía entre el gran jugador y dicha institución de contrapeso, al estar subordinada jerárquicamente entre las autoridades municipales, dado que se encuentra vinculada a otra institución o área municipal, lo que denota que no tiene independencia en sus facultades porque al ser una institución que debe rendir cuentas a sus superiores jerárquicos, quebranta la esencia de dicho contrapeso, al estar controlado en su actuar y facultades de forma orgánica.

Lo anterior, se puede corroborar con la información obtenida de los propios ayuntamientos del estado de Puebla, a través de la contestación de dos cuestionarios implementados en los que se cuestionó el cómo fueron designados los órganos internos de control, así como la forma en que operan; su retribución y sanciones impuestas; información solicitada en la Plataforma Nacional de Transparencia, que corrobora que no se cumple con el objetivo primordial del Sistema puesto en marcha, siendo de suma importancia que el OIC de los entes públicos municipales en la entidad y periodo referidos, estén dotados de plena autonomía técnica e independencia, para que funcionen adecuadamente y repercuta en los objetivos del Sistema.

Se afirma esto, porque es a través de dicha institución municipal de donde emanan las investigaciones que, en lo futuro, pueden terminar en sanciones exitosas contra los servidores públicos municipales y los particulares relacionados con hechos u omisiones que propician actos de corrupción.

Pues, incluso de la información solicitada, se puede constatar que, en la mayoría de los órganos internos de control de los ayuntamientos de Puebla, se advierte que no existen investigaciones, no hay procedimientos de responsabilidad y, por ende, no hay sanciones a los servidores públicos o particulares relacionados.

En consecuencia, mientras no se realice una modificación adecuada en la toma de decisiones para que dicha entidad de contrapeso funcione con independencia y autonomía de gestión, el Sistema únicamente será una estructura construida pero que no opera adecuadamente por estar podrida por dentro, al estar viciada de corrupción institucional, por no tener una adecuada reglamentación en su operación y funcionalidad, lo que denota que siempre estará a merced del gran jugador que tiene el poder de mando y de decisión sobre esta institución y, en consecuencia, seguirá latente la corrupción en el estado de Puebla.

Este trabajo se divide en cinco capítulos, siendo el primero referente al marco teórico y contextual, en el que se adentra al lector con conceptos referentes a corrupción institucional; los puntos importantes de los Sistemas Nacional y Locales, referentes a sus principios y objetivos; se establece lo que se busca con el control interno de las dependencias públicas; se analizan los contrapesos institucionales de los ayuntamiento de Puebla; se hace una diferencia de los contrapesos referentes a la contraloría municipal y el OIC; se analizan los componentes estructurales del OIC, su regulación, facultades y competencias; la designación, subordinación y supeditación de ese contrapeso ante los titulares de los municipios de Puebla y se establece la perspectiva teórica que se utiliza en este trabajo, referente a Cabrero, quien hace referencia a la relación de supra a subordinación que denomina el gran jugador.

En el segundo capítulo, se realiza una explicación de cómo se realizó la metodología que sirvió para recabar información de los 217 municipios de Puebla, consistente en dos solicitudes de información que sirvieron para que se analizara a todos los municipios de la entidad y conocer cuáles alcaldías sí tienen OIC, cuáles no tienen, las que sí tienen pero dependen de la contraloría municipal, así como los que sí tienen en su organigrama y que no dependen de ningún otra área administrativa.

De todos se analiza la forma en cómo se designó a los integrantes del OIC, en la que se obtuvo que todos incumplen el Sistema, por no tener un procedimiento adecuado de designación de ese contrapeso, lo que corrobora que el gran jugador controla ese contrapeso y, en consecuencia, es simulada esa institución porque no se cumple con la política pública en combate a la corrupción, al estar sometida y carecer de independencias y autonomía técnica.

En el tercer capítulo se analizan los datos obtenidos y se realizan diversas tablas y estadísticas que reflejan la dependencia y supeditación de los OIC ante el gran jugador llamado titular del municipio y de sus colaboradores, por lo que esa institución se advierte es simulada; también se analiza que existe una confusión normativa que propicia que ese contrapeso municipal no funcione adecuadamente o, mejor dicho, se aprovechan de esa deficiencia normativa que les permite socavar el erario municipal; y, se analizan las deficiencias en el diseño del Sistema que provoca que no funcione adecuadamente, como la falta de dotación de recursos y un sistema de profesionalización de los integrantes del OIC.

En el capítulo cuarto se proponen diversas opciones que pudieran servir para que el órgano de contrapeso municipal funcione adecuadamente, siendo la reforma a las leyes generales en materia de combate a la corrupción y de responsabilidades administrativas, la modificación de diversos ordenamientos del estado de Puebla, para que se pueda consolidar la política pública en combate a la corrupción en esta entidad y se dote al OIC de verdaderas herramientas para combatir la corrupción. Una de las opciones propuestas es que este contrapeso se elija de manera popular a través de elecciones, dado que así se legitimaría su actuación, imponiendo obligaciones y castigos severos por su inadecuado actuar, sirviendo como ejemplo el Tribunal de Disciplina Judicial, del Poder Judicial de la Federación que recientemente fue electo y que funge como el OIC de dicha institución.

Finalmente se dan diversas conclusiones, siendo una de las principales que los órganos internos de control de los ayuntamientos de Puebla, actualmente tienen una actuación simulada, dado que no se ejecutan ni cumplen los objetivos del Sistema, aunado a que mientras no se reformen las normas ni se emita una que

regule la actuación de manera orgánica a los OIC, se seguirá permitiendo que los grandes jugadores municipales designen a quienes vigilen su actuar y, por ende, se seguirá permitiendo la corrupción en las alcaldías de Puebla.

Capítulo 1. Fundamentos teóricos y contextuales.

1.1. Corrupción institucional en los órganos internos de control.

Para abordar adecuadamente este trabajo, es preciso destacar que los órganos internos de control forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción, como institución creada en esta política pública y, para tal efecto, se deben tener en cuenta diversos conceptos para poder analizar sus funciones y así concluir que esta institución está contaminada de corrupción institucional.

Para Merino (citado en Joel, 2019, P. 84), la corrupción se define como actos donde lo público se convierte en un asunto manejado y aprovechado por actores privados para fines particulares. Ayllón (citado en Encalada, 2019, p. 130), refiere que es la actividad ilegal en la que un agente corruptor y uno corrupto intercambian una serie de bienes y derechos de los que no son propietarios; y, la corrupción institucional es la que afecta a la administración pública y se caracteriza por la falta de rendición de cuentas, transparencia, claridad y eficiencia, atribuidas a fallas estructurales del sistema y son perpetuadas en las leyes y normas. Schamis (citado en Encalada, 2019, p. 130), establece que la corrupción debe ser un beneficio propio de los actores, dejando de lado el bien común. Los factores que influyen en su realización, según Malem (citado por Encalada, 2019, p. 131), es la ausencia de controles, transparencia, visibilidad y excesiva discrecionalidad de las autoridades.

Arellano y Hernández (citados en Cadena, 2019, p. 171-172), la identifican como el uso indebido de un poder otorgado que realiza uno o unos individuos para obtener un beneficio privado para uno o unos terceros, o como el desvío de fines institucionales hacia fines privados.

Durán (2019, p. 352), establece que la corrupción ofrece acceso a los encargos públicos y a sus recursos, los cuales son asumidos como bienes patrimoniales de grupo, familia o de las personas que integran la red de complicidades.

Por su parte, Robert Kliegaard (citado en Durán, 2019, p. 352), considera que la corrupción presenta tres componentes: 1) control de las decisiones; 2)

discrecionalidad; y, 3) ausencia de transparencia unida a una reducida vigilancia social.

En el mismo sentido, Bautista (citado en Moreno, 2018, p. 490), establece que la corrupción se compone de diversas variables que explican su presencia y aumento:

- a) Las redes de corrupción involucran las más altas esferas gubernamentales.
- b) Está muy arraigada en nichos políticos, sociales y económicos.
- c) Se ignora combatirla.
- d) No existen herramientas jurídicas que la combatan.
- e) Pese a que existen herramientas, no hay interés en implementarlas.

Esto lo establece en palabras similares Friedrich (citado en Villoria, 2013, p. 161), al referir que la corrupción existe cuando el responsable de un puesto público, con funciones y atribuciones definidas, por cuestiones monetarias o de otra índole, es inducido a traicionar sus deberes y actúa favoreciendo a quien proporcione el beneficio y, en consecuencia, daña al público y sus intereses.

Relevante consideración es la que aporta Paz (2019, p. 376-377), quien manifiesta que en los municipios la pequeña corrupción es el plan de cada día, porque, quizá la suma de los pequeños actos de corrupción termine implicando mayores daños económicos y morales que la gran y escandalosa corrupción de cuello blanco; también establece que el primer acto de corrupción que puede cometer un servidor público es permitir ser contratado en un empleo para el cual no tiene el perfil ni las habilidades necesarias para desempeñarlo correctamente, siendo peor quienes cobran un salario sin presentarse a desempeñar sus labores.

Esto lo refiere Casar (citado en Moreno, 2018, p. 490), al determinar que la corrupción es el desvío del criterio que orienta la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación con sus obligaciones como ciudadano.

Suárez e Isuani (citado en Gilli, p. 44), establecen una propuesta de los elementos de la corrupción, los cuales identifica como:

1. La búsqueda de beneficios particulares a expensas de un bien público, institucional, organizacional o grupal.
2. Transgresión a una norma vigente.
3. Falta de transparencia u ocultamiento.
4. Integración entre dos o más actores.
5. Aprovechamiento de una posición de poder que permite a individuos o grupos promover o ser parte de procesos de corrupción.
6. Perjuicio que se traduce en la existencia de víctimas, aunque no sean reconocidas y su perjuicio sea difuso.

Estos elementos tipifican la corrupción en distintos ámbitos y en cada caso en particular que se analice.

Para tal efecto, Thompson, (citado en Page, 2018, p. 12), establece que existe corrupción institucional cuando:

- a. El beneficio que recibe quien es corrompido es más institucional que personal.
- b. La ventaja o servicio que el funcionario proporciona toma la forma del acceso más que la acción.
- c. La conexión entre ganancia y ventaja, manifiesta una tendencia a subvenir procedimientos legítimos de la institución, independientemente si existe o no motivo propio.

Sigue diciendo -ese autor-, que, para la materialización de la corrupción institucional, no es necesario que exista motivación, sino que son las reglas constitutivas de una institución las que pueden hacer que sea corrupta,

independientemente si sus miembros también lo son, es decir, para que exista corrupción institucional no se requiere de personas moralmente mal motivadas dentro de la institución. En este tipo de corrupción, la ganancia es política, el servicio dado a cambio del beneficio es sistemático y la conexión entre ambos está basado en lo que Thompson define como tendencias institucionales.

Por tanto, cuando se habla de este tipo de corrupción, la institución es la que se califica de corrupta, dado el propósito, porque debió haber sido pensada de otra manera y no ser el producto de un acto corrupto o de un error de diseño institucional.

Bohórquez (citado en Amaya, 2020, p. 8-9), establece que la presencia de la corrupción es síntoma de un diseño normativo ineficaz, tanto en leyes generales como en procedimientos administrativos, pero, también de una permisibilidad social al comportamiento deshonesto o diferente del consagrado en las leyes; afirmando que la corrupción es el síntoma y no sólo el problema.

Lo que sucede en la institución de contrapeso de los ayuntamientos del estado de Puebla, es que se encuentran mal diseñados porque, si bien es cierto su existencia y facultades se encuentran previstas en una ley general, la corrupción institucional se encuentra en el hecho de que sus facultades no se llevan a cabo adecuadamente, en primer lugar, por no estar especificado cómo debe funcionar esa institución en las alcaldías Puebla, además de que los servidores públicos que lo llevan a cabo lo desconocen, existe designación parcial por parte de los titulares para conformar ese órgano de control, lo que evidencia esa vertiente de corrupción en dicho contrapeso, pues, como lo se advierte de los autores citados, el problema no son las personas que integran los órganos internos de control, sino el diseño institucional es el que ocasiona que los operadores de dichos órganos siempre incurran en actos de corrupción.

Finalmente, es preciso puntualizar que en este apartado se ha establecido que los OIC están mal diseñados y, en consecuencia, se encuentran secuestrados por la corrupción institucional, lo que evidencia que no importa quiénes se encuentran operando dicha institución, siempre incurrirán en actos de corrupción o los dejarán

ejecutarse, por existir un mal diseño en el Sistema que provoca que exista una insuficiente norma que regule adecuadamente esa institución de contrapeso y se aprovechen de ello los titulares de los ayuntamientos de Puebla.

1.2. El Sistema Nacional Anticorrupción.

Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se diseñó una política pública para combatir la corrupción en la que se fortalecieron diversas instituciones de control interno y externo que ya se encontraban en funcionamiento para la prevención, combate y sanción de los actos de corrupción; pero, se crearon nuevas instituciones de contrapeso para el adecuado control, como es el órgano interno de control, sin embargo, no se le ha dado la importancia necesaria para fortalecer y regular dicha institución, teniendo como consecuencia que se desnaturalice en su función y se encuentre en una situación de corrupción institucional.

Es preciso destacar que el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Dicha reforma tuvo impacto en varias instituciones ya existentes que tenían atribuciones relacionadas con prevenir, combatir y sancionar posibles actos de corrupción, como la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los órganos internos de control (Cantero, 2019, p. 68).

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos y, de conformidad con el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tiene como objeto *"establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno"*, siendo la instancia que debe establecer, articular y evaluar la política en la materia de combate a la corrupción (Cantero, 2019, p. 69).

No obstante, el Sistema adolece de diversas dificultades operativas, como lo establece González (2019, p. 134), al referir que el legislador no consideró la complejidad y costos que implicaba, conforme al Sistema Nacional Anticorrupción, instituir un nuevo modelo de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Siendo una de las problemáticas la forma en la que operarían los órganos internos de control en los municipios a nivel Nacional y, en específico para este trabajo, en los del estado de Puebla.

Así lo establece Cantero (2019, p. 91), al referir que la ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la federación, entidades federativas y municipios, de manera que la coordinación es vital para el funcionamiento, pero, no es claro si es posible establecer sistemas municipales anticorrupción.

Esta autora refiere que si bien en la Constitución General de la República y la ley general de la materia refieren que los municipios son parte de la coordinación que debe existir para hacer frente a la corrupción, no tienen una representación en el Sistema Nacional Anticorrupción (Cantero, 2019, p. 69).

Lo mismo refiere Joel (2019, p. 89), al establecer que el Sistema además de tener un diseño y una operación desde una lógica de veracidad y centralismo, omitió la participación del ámbito municipal y, con ello, la limitante de las ciudadanías locales de sumarse a las acciones para combatir la corrupción. En la ley general del Sistema no se menciona la existencia de sistemas municipales anticorrupción, pese a que el municipio es un eslabón dentro de la coordinación que implica el Sistema, pero no es un protagonista, no obstante que en el artículo 1 de esa ley establezca que es de observancia general y que tiene por objeto la coordinación entre la Federación, entidades municipales, alcaldías de la Ciudad de México y municipios, para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción (Joel, 2019, p. 90-91).

Rodríguez (2018, p. 8), establece que el Sistema debe de materializar los esfuerzos para fortalecer los controles internos y externos para combatir la corrupción, bajo un

esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de que las acciones no se lleven a cabo de manera aisladas o fragmentadas, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar la corrupción por el uso indebido de recursos públicos o por el incumplimiento de responsabilidades públicas.

Para Rodríguez (2018, p. 112-113), los objetivos del Sistema son:

- a.** Previsión y asignación presupuestal adecuada y suficiente.
- b.** Selección y designación de perfiles adecuados para puestos clave.
- c.** Asignación de infraestructura física y tecnológica adecuada.
- d.** Compromiso para implementar políticas y recomendaciones anticorrupción.
- e.** Respeto a la división de poderes y a la autonomía de las instituciones.
- f.** Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la fiscalización y control de los recursos públicos.
- g.** Adopción de una política integral.
- h.** Fortalecimiento de la cultura de rendición de cuentas y transparencia.
- i.** Reforzar la capacidad institucional.
- j.** Impulsar la participación ciudadana.

Similar deficiencia en los municipios la refiere Valencia (2022, p. 65), al indicar que, en la normatividad del Sistema, no se establece como obligatoria ni de forma específica la participación de los gobiernos municipales, a pesar de que en la parte de la fiscalización se menciona que los órganos de control interno o similares deben participar de forma activa y permanente en el control fiscal de los recursos federales y locales.

Por su parte, Ávalos (2020, p. 16-17), refiere que el Sistema 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, por medio de procedimientos de investigación sustentados en el fortalecimiento de las capacidades y la profesionalización de los órganos de fiscalización.

Como se advierte, diversos autores se han enfocado en destacar que el Sistema no contempló expresamente que los municipios se encontraran obligados a implementar las acciones de combate a la corrupción, pues, si bien es cierto se establece como obligación de los municipios formar parte de la política pública para combatir los actos de corrupción como lo prevé en su artículo 1 la ley general, también es verdad que no existe reglamentación orgánica de cómo deben cumplir ese mandato constitucional las alcaldías del país y, por ende, tampoco en Puebla.

Menos, se contemplaron las complejidades para poner en funcionamiento a los OIC, primero porque únicamente se les obligó a formar parte del Sistema, pero, no se contemplo que para ejecutarlo se requería recurso humano, infraestructura, presupuesto, capacitación, profesionalización y, por su puesto, la designación adecuada de los perfiles que debían operar ese contrapeso institucional.

Si bien el artículo 115 de la Constitución General de la República establece que los municipios son autónomos, en materia de combate a la corrupción se encuentran coordinados los tres órdenes de gobierno para erradicar este mal social, lo que implica que a nivel Federal, cuando se diseñó el Sistema, se tuvo que haber previsto todo lo que implicaba la creación de nuevos controles internos y externos, dado que en el Congreso de la Unión son expertos en la creación de leyes, sin embargo, esto refleja dos variantes: 1) previeron y establecieron que lo ejecutaran los tres niveles de gobierno y poderes del Estado, conforme se iba dando a la marcha y como pudieran y entendieran los gobernantes; o, 2) ni siquiera lo pensaron por hacer leyes al vapor y cuando se dieron cuenta de que era una oportunidad para opacar sus actos de corrupción, decidieron ya no hablar respecto al tema por beneficiarles.

No debe perderse de vista que el Sistema fue creado como política pública para identificar, prevenir, investigar y sancionar los hechos de corrupción, a través de los controles internos y externos, entre los que se encuentra nuestro centro de estudio: los órganos internos de control, los cuales sirven de contrapeso a los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, pero, la problemática es que no se encuentran suficientemente reglamentados y, por ello, al no tener una reglamentación clara, lejos de pensar que se creó un contrapeso a los entes públicos para que se cumplieran los objetivos del Sistema, lo que realmente se hizo fue crear una institución que se encuentra contaminada de corrupción institucional y es una simulación, dado que no sirve para el fin que fue pensado, porque los ayuntamientos del estado de Puebla, lo utilizan como instrumento político y no para el verdadero propósito del Sistema, debido a que los titulares o personas que conforman esos OIC, son designados de forma parcial y directa a través de quienes ostentan el poder al momento de que se conforman dichos órganos, lo que conlleva a que se institucionalice la corrupción.

Mismas deficiencias permean en el Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla, como se verá a continuación, lo que repercute en las alcaldías de la entidad.

1.3. Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.

Es oportuno destacar que, al igual que en el Sistema Nacional, en el Sistemas Local Anticorrupción, hay deficiencias de diseño institucional que no se previeron y repercute para que existe un verdadero contrapeso en los municipios para combatir los actos de corrupción.

Considerando que en los Sistemas Locales se podrían salvar las deficiencias para la regulación de los municipios, es evidente que únicamente se hizo una réplica de lo que se establece el Sistema Nacional en los Sistemas Locales, lo que conlleva a que tampoco se encuentren adecuadamente regulados los controles internos y externos de los municipios, entre los que se encuentran los órganos internos de control, corroborando que estos adolecen de corrupción institucionalidad por no ser funcionales para lo que fueron creados desde el nivel federal.

Como se destacó en los apartados anteriores, con la implementación del Sistema, se crearon contrapesos institucionales, dentro de los que se encuentra el OIC, el cual se afirma en este trabajo que se encuentra viciado de corrupción institucional, porque no tiene reglas específicas en cuanto a su operatividad, entre los que se encuentra la designación de quienes se encuentran operándolo, lo que conlleva a que no tenga autonomía técnica ni independencia en sus facultades y decisiones, siendo fallas en el diseño de esta institución, como se verá a continuación.

Cantero (2019, p. 73), establece que, aunque la reforma en combate a la corrupción no establece medidas presupuestarias adicionales o extraordinarias para la integración e implementación de los sistemas estatales anticorrupción y, en su caso municipales, es claro que se requieren recursos económicos si es que se desea combatir a la corrupción.

Jiménez (2019, p. 90), refiere que los sistemas estatales anticorrupción, en específico los Comités de Participación Ciudadana (el corazón de los sistemas estatales -para él-), en su mayoría, han sido ocupados por personajes vinculados a élites partidistas o a intereses privados y, por tanto, refiere que es probable que no respondan a los intereses y necesidades de la población para enfrentar los actos de corrupción. Agrega que los Sistemas Nacional y Locales parten de trabajar coordinadamente, pero en varias instancias existen inercias de ineficacia y corrupción, por lo que buscan transformarse en estructuras cooptadas por la opacidad.

Rodríguez (2018, p. 106), abona en el tema de estudio al destacar que el desempeño de las diversas autoridades que integran los Sistemas Locales, si bien se realiza en coordinación, se debe garantizar la autonomía de los organismos e instituciones participantes, así como de los municipios, existiendo el respeto a la división de poderes; además, que las autoridades tanto estatales como municipales, deben tener el compromiso y responsabilidad de llevar a cabo las acciones para implementar políticas públicas y recomendaciones que se determinen o formulen en los Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción, con el objeto de que se prevengan, detecte y sancionen los hechos de corrupción y faltas administrativas.

El alcance del Sistema obedece a que las entidades federativas deben establecer sus propios sistemas anticorrupción, como integrantes del Sistema general, que funcionarán como mecanismos de coordinación locales para el diseño, evaluación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para promover la integridad en los sectores públicos estatal y municipal (Rodríguez, 2019, p. 110).

Con lo referido por estos autores, se puede advertir que la creación de los Sistemas Nacional y Locales, únicamente fue para simular que se encuentran vigilados y controlados los actos de corrupción, porque no existen adecuados controles internos ni externos que puedan controlar en su totalidad dichos actos de corrupción, pues, esos actos se empiezan a efectuar con la inadecuada regulación de esos controles, dado que no se puede hablar de combate y erradicación de esos actos u omisiones, si quienes realmente los propician son precisamente los que dicen y refieren en que los combaten, pues el hecho de que su designación sea de manera irregular, nada asegura que se termine este mal social.

Si bien el Sistema tuvo como finalidad la creación de nuevos controles internos y externos, además de reforzar los que ya existían, para identificar, prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción, es precisamente que esos controles, tienen deficiencias estructurales que provocan que se encuentran asaltados por la corrupción institucional, por no ser funcionales.

Ahora toca analizar parte del control interno de las instituciones gubernamentales, para determinar en dónde se encuentra el enfoque de estudio de este trabajo y así poder asentar la perspectiva de este problema.

1.4. Control interno.

Para efecto de poder adentrarnos en este trabajo es preciso destacar que, en toda administración pública, de cualquier nivel de gobierno, existe el control interno, el cual puede dividirse en instituciones internas y externas, por lo que es menester precisar en qué consiste y cuáles son los elementos a considerar.

En este trabajo se analiza la institución interna denominada órgano interno de control, en el que se hace patente que dicha institución adolece de autonomía técnica y carece de independencia en sus facultades y decisiones, lo que nos hace concluir que está contaminada de corrupción institucional, por no ser funcional en los ayuntamientos del estado de Puebla.

Rhein (2019, p. 3), establece que el control interno de la administración pública, es aquel que se manifiesta por una autoridad jerárquicamente superior, acerca de la compatibilidad material entre el acto de una autoridad inferior y la ley en aplicación, sea de forma oficiosa, por medio de la provocación de terceros o por medio del recurso jerárquico. También, destaca tres fundamentos del control interno:

1. La efectividad del control interno de la administración pública está asociada a la independencia del órgano regulador.
2. El objeto del control no es una conformidad entre acto y ley en aplicación, pero sí es más amplia, dada la función de la ley en relación con la administración pública.
3. El carácter actual de la administración pública democrática demanda un control funcional y políticamente exento.

Peters (citado en Hernández, 2020, p. 90), establece que las instituciones moldean las conductas de los individuos por medio de la existencia de contrapesos y alineando los intereses individuales a los intereses colectivos de una organización.

Para Czubarski (citado en Valencia, 2022, p. 61), define el control interno como el plan de organización y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, dirigidas a lograr el cumplimiento de sus objetivos.

La Auditoría Superior de la Federación dentro del Marco Integrado de Control Interno (citado en Valencia, 2022, p. 62), entiende al control interno como un proceso efectuado por el órgano de gobierno, el titular, la administración y el resto de los servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad

razonable para el logro de los objetivos institucionales, salvaguardar los recursos públicos y prevenir la corrupción.

El control interno es un instrumento de gestión que se emplea para proporcionar una seguridad razonable de que se cumplan los objetivos establecidos por la entidad, comprende un plan de organización, así como los métodos debidamente clasificados y coordinados, además de las medidas adoptadas en una entidad que proteja sus recursos, propenda la exactitud y confiabilidad de la información contable, apoye y mida la eficiencia de las operaciones y el cumplimiento de los planes, así como estimule la observancia de las normas, procedimientos y regulaciones establecidas (Bacallao, 2009, p. 1).

Para la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el control interno representa el conjunto de los planes, métodos, procedimientos y otras medidas, incluyendo la actitud de la dirección, para ofrecer una garantía razonable de que se han cumplido los objetivos generales.

El Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission (COSO), define el control interno como un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías:

- a.** Eficacia y eficiencia de las operaciones;
- b.** Fiabilidad de la información financiera; y
- c.** Cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables.

Es una actividad organizacional que busca encontrar los riesgos y las desviaciones de todo tipo (no únicamente las derivadas de la deshonestidad), con un sentido primordial: el alcance efectivo de los objetivos de la organización (Arellano y Hernández; citados en Valencia, 2022, p.62).

Es considerado el conjunto de políticas, métodos, medidas y procedimientos establecidos con el objeto de garantizar un grado de seguridad razonable para lograr una serie de objetivos específicos predeterminados para la organización o dependencia dentro tres categorías:

1. Eficiencia y eficacia en las operaciones de la organización.
2. Confiabilidad en la información financiera y de activos generada.
3. Cumplimiento de leyes y normatividad aplicables en cuanto al marco jurisdiccional competente (Valencia, 2022, p. 62).

El control interno es el que se desempeña por órganos incluidos dentro de la estructura de la administración pública, excluyendo todas las formas de control que provienen de órganos externos, como: Poderes Judicial y Legislativo, tribunales de cuentas y ministerio público (Rhein, 2019, p. 6).

Se considera al control interno como herramienta que abarca el proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y para asegurar que se alcancen sus objetivos gerenciales. La aplicación del control interno requiere de parte de todos ellos compromiso, planificación sistemática y la verificación del cumplimiento de las tareas asignadas (Gobernanza Democrática; citado en Mendoza, 2018, p. 209). El control interno busca promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, la calidad de los servicios públicos que presta, cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos (Mendoza, 2018, p. 212).

Para Estrada (citado en Mendoza, 2018, p. 212-213), los objetivos del control interno son:

1. Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta.

- 2.** Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como contra todo acto irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.
- 3.** Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones.
- 4.** Garantizar la confiabilidad aplicable a la entidad y sus operaciones.
- 5** Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- 6.** Promover el cumplimiento por parte de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuentas por los fondos y bienes públicos a su cargo o por una misión u objetivo encargado y aceptado.
- 7.** Promover que se genere valor público a los bienes y servicios destinados a la ciudadanía.

Los principales beneficios, según Estrada (citado en Mendoza, 2018, p. 213-214), son:

- a.** La cultura de control favorece el desarrollo de las actividades institucionales y mejora el rendimiento.
- b.** El control interno bien aplicado, contribuye a obtener una gestión óptima, toda vez que genera beneficios a la administración de la entidad, en todos los niveles, así como en todos los procesos, sub procesos y actividades en donde se implemente.
- c.** Es una herramienta que contribuye a combatir la corrupción.
- d.** Fortalece a una entidad para conseguir sus metas de desempeño y rentabilidad para prevenir la pérdida de recursos.
- e.** Facilita el aseguramiento de información financiera confiable y asegura que la entidad cumpla con las leyes y regulaciones, evitando pérdidas de reputación y otras consecuencias.

f. Ayuda a un ente a cumplir sus metas, evitando peligros no reconocidos y sorpresas a lo largo del camino.

El control interno puede definirse como el plan mediante el cual una organización establece principios, métodos y procedimientos que, coordinados y unidos entre sí, buscan proteger los recursos de la entidad y prevenir, detectar fraudes y errores dentro de los diferentes procesos desarrollados en la empresa; Poch (citado en Mendoza, 2018, p. 215-216), refiere que debe estar encaminado al cumplimiento de las siguientes funciones:

I. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración entre posibles riesgos que los afecten.

II. Garantizar la eficacia y eficiencia en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión de la organización.

III. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad.

IV. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.

V. Asegurar que los registros e información generada por las actividades de la organización, sean elaboradas y presentadas de manera pronta y que sea confiable.

VI. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, así como detectar y corregir errores que se presenten en la organización que puedan afectar el logro de sus objetivos.

VII. Garantizar que el sistema de control interno tenga sus propios mecanismos de verificación y evaluación.

Las funciones de control interno tienen como objetivo apoyar a la administración en el logro de los objetivos, proporcionando información mediante análisis, apreciaciones y recomendaciones relacionadas con su gestión, por tanto, es

importante tener un buen sistema de control interno en las organizaciones por lo práctico que resulta medir la eficiencia y la productividad al momento de implantarlos (Mendoza, 2018, p. 217).

Charry-Rodríguez (citados en Mendoza, 2018, p. 217), argumentan que, para tener un control interno adecuado, se deben tener en cuenta dos aspectos: la función del control debe centrarse más en la prevención de problemas que en arreglarlos y debe relacionarse tanto con la calidad del producto, como su cantidad y oportunidad.

El control interno es un medio para el logro de los objetivos de las entidades, por tanto, debe entenderse como un proceso que, bajo la responsabilidad indelegable de la alta dirección, es ejecutado por esta y por todos sus integrantes; esta responsabilidad es de todos los servidores públicos, por lo que se hace necesario que todos conozcan su marco conceptual, sus componentes, importancia de su implementación y operatividad (Pungitore, citado en Mendoza, 2018, p. 234).

Para Sánchez (citado en Ávalos, 2020, p. 12), es el conjunto de medios, mecanismos o procedimientos implementados por los titulares de las dependencias y entidades, así como 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 para cumplir con el marco jurídico aplicable.

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 dentro de una institución y órgano de gobierno (Ávalos, 2020, p. 12).

Un sistema de control interno es efectivo cuando alcanza un estándar predeterminado de seguridad en el cumplimiento de los objetivos de la organización y si el consejo de administración y gerencia tienen una seguridad razonable de que:

* Se están alcanzando los objetivos;

* Los informes financieros y contables están siendo preparados con información confiable; y

* Se están cumpliendo las leyes y reglamentos aplicables (Bacallao, 2009, p. 1).

De los autores en cita, se advierten elementos en común respecto al control interno, el que tiene como función principal la de controlar y vigilar que el actuar de quienes ostentan el poder en cualquier ente gubernamental sea apegado a la norma, con el objeto de prevenir riesgos como la comisión de hechos de corrupción.

Puede afirmarse que el control interno se divide en instituciones internas y externas, quienes de forma teórica (como lo refieren los diversos autores citados), tienen por objeto primordial que, dentro de la administración pública, de los tres niveles de gobierno, se hagan cumplir las normas, leyes y procedimientos para que se identifiquen, prevenga, investiguen y sancionen los actos de corrupción o responsabilidades administrativas.

De forma ideal, las instituciones internas o externas, que fungen como contrapeso al poder gubernamental, deben ser imparciales y tener autonomía técnica para que se cumplan sus objetivos adecuadamente, con el objeto de que los recursos públicos de toda administración sean aplicados en beneficio de la sociedad, quien fue la que decidió quién los gobernaría al tratarse de un sistema democrático que rige para México.

Se establece que en todo control interno deben existir procesos, mecanismos, instrumentos, planes y medidas para que se cumplan sus objetivos, en este caso, para identificar, prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción o responsabilidades administrativas, todo ello para brindar seguridad razonable de que los recursos que se ejecutan en las entidades públicas, son aplicados de manera eficaz y eficiente.

Todos esos instrumentos del control interno deben ser evaluados de forma constante con el objeto de que se detecten los riesgos y amenazas para que se

mejoren esas deficiencias y se dejen de repetir esos desvíos o errores que perjudican el adecuado funcionamiento de la administración.

Con la implementación de un adecuado control interno, sea propio de la entidad o externo, se contribuye a la gestión óptima, se combaten adecuadamente los hechos de corrupción, es fortalecida la entidad para cumplir con sus metas y objetivos, asegura el cumplimiento de la normatividad y evita cualquier tipo de anomalía. Para que se implemente adecuadamente, debe ser ejecutado por todos los integrantes de la entidad, quienes deben conocer sus alcances en cuanto a su marco conceptual, componentes, importancia de su implementación, operatividad y consecuencias de su incumplimiento.

Se puede advertir que el control interno se divide en instituciones internas que son propias del ente gubernamental en el que se ejerce el contrapeso institucional, además de la existencia de los externos, los que orgánicamente no están en la entidad gubernamental, pero que de manera indirecta ejercen contrapeso para que la entidad cumpla sus objetivos.

No obstante lo anterior, como se dijo, es simplemente teórico e ideal en lo que debe ser el control interno, dado que no se lleva a cabo adecuadamente por los ayuntamientos del estado de Puebla, porque no existe garantía de que los OIC, como parte del control interno, ejerza adecuadamente las facultades y competencia que establece la norma, por el hecho de que ese contrapeso no se diseñó correctamente ese en el Sistema Nacional Anticorrupción, por no haberse previsto las deficiencias que conllevaba que no se reglamentara adecuadamente esa institución y, en consecuencia, estamos ante una manifestación de corrupción institucional.

Esto lo establece Mendoza (2018, p. 236), al referir que siempre habrá riesgo de que el control interno sea diseñado de manera deficiente o no opere tan eficientemente como se espera que funcione, dado que depende del juicio humano, está sujeto a fallas humanas como errores simples o equivocaciones, mala comprensión, descuido, fatiga, distracción, colusión, abusos o excesos, siendo

limitaciones que impiden a la alta dirección tener una seguridad absoluta de que los objetivos sean alcanzados, por ende, la alta dirección necesita evaluar y actualizar continuamente los controles, informar de los cambios al personal y dar ejemplo con la adhesión de controles.

Para clarificar el control interno y sus contrapesos, se procede a realizar un análisis de cómo se conforma en los municipios de Puebla, a efecto de delimitar aún más el enfoque de estudio de este trabajo.

1.5. Contrapesos en los municipios de Puebla.

Los municipios del estado de Puebla, tienen contrapesos, tanto internos como externos, para que efectúen adecuadamente sus funciones y se cumplan los objetivos del control interno que ya se analizaron.

Es menester establecer que quien ostenta el poder en un municipio del estado de Puebla, son las o los presidentes municipales, regidoras o regidores y síndico o síndica, quienes son los que conforman de las alcaldías y podrían representar el mayor peso en dicho ente gubernamental por haber llegado a ese cargo público a través de la elección popular, para lo cual, deben existir contrapesos a ese poder político, económico o de decisión, porque, de lo contrario, es sabido que harían lo que ellos quisieran.

Esto se encuentra establecido en el artículo 46, primer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal, que establece:

***"Artículo 46.** Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, Regidores y Síndico, que por elección popular directa sean designados de acuerdo a la planilla que haya obtenido el mayor número de votos. (...)"*

En cuanto a los contrapesos internos de los municipios del estado de Puebla, se encuentran la contraloría, sindicatura, tesorería, secretaría, regidurías e, incluso, el

cabildo al ser el máximo órgano de gobierno en el municipio, todos estos regulados en la Ley Orgánica Municipal.

Hernández (2020, p. 40), establece que el control interno es una herramienta que busca mejorar la gestión pública, pero, en gobiernos municipales la efectividad de este se encuentra asociado a la existencia de contrapesos institucionales tanto en la dimensión política como administrativa de los municipios.

La mayoría de los municipios urbanos del país cuentan con pobre infraestructura, así como pocas capacidades institucionales, lo que limita la forma en que pueden implementar mejoras en la gestión. (Meza; Hernández y Acedo; Cabrero; citados en Hernández, 2020, p. 58).

El control interno cuenta con mecanismos que pueden incidir sobre el combate a la corrupción, tales como las auditorías y declaraciones patrimoniales, aunque no lo hacen de forma directa (Hernández, 2020, p. 58).

La falta de contrapesos en el ejercicio del gobierno municipal para limpiar o regular la discrecionalidad del presidente municipal, como falta de autonomía de la contraloría, poco apoyo político con que puede llegar a contar el síndico municipal y la falta de institucionalización de sistemas de participación ciudadana en los municipios, incide directamente en la efectividad que se logre alcanzar en materia de control interno (Hernández, 2020, p. 58-59).

Hernández y Acedo (citados en Hernández, 2020, p. 59), hacen énfasis en la urgencia de la reforma municipal en México, ya que es necesario dotar de independencia a la figura del síndico, así como cambiar la forma en la que se establece el órgano que integrarán las contralorías municipales.

En las administraciones públicas municipales existe una escasez de contrapesos al ejercicio del poder público, esto es, frente al presidente municipal, debido a que el propio titular del municipio es quien elige al contralor interno municipal, lo que le quita autonomía y puede llegar a entorpecer su adecuado funcionamiento (Hernández, 2020, p. 61). Las limitantes con las que cuentan los municipios, como

la falta de contrapesos al ejercicio del poder y la poca profesionalización e infraestructura, no sólo socavan las posibilidades que tienen como gobierno para cumplir sus funciones, sino que también limitan la posibilidad de su análisis como resultado de la poca capacidad que tienen para brindar información pública sobre su gestión (Hernández, 2020, p. 94-95).

No tiene sentido dotar de una organización pública de controles internos si al final va a trabajar por el interés particular de un individuo o un grupo de actores que no son controlados y vigilados por otra agencia o agente. En el caso de los municipios de México, si bien existe la institucionalización de ciertas prácticas que generan contrapesos y dan certidumbre de los procesos administrativos, queda mucho por mejorar en la infraestructura institucional: generar mayores contrapesos administrativos y dotar de más facultades a las administraciones públicas municipales con más capacidad y recursos (Hernández, 2020, p. 95).

Portal (2016, p. 13), establece que no existe política pública que garantice de manera total que los funcionarios públicos se conducirán con apego a las normas y, por tanto, no es posible asegurar que no se presenten fallas que perjudiquen la labor de las instituciones, además de que la ausencia de controles formales y bien afianzados alienta la reproducción de actos irregulares. Cuando el aparato gubernamental genera resultados, entrega servicios de calidad y cumple las expectativas ciudadanas, existe gobernanza, esto es, se habla de instituciones transparentes, eficaces y eficientes (Portal, 2016, p. 8). Mientras no se generen mejores condiciones de gobernanza al interior de las instituciones públicas, específicamente al control interno y la integridad, se seguirán reproduciendo problemáticas que deterioran su operación (Portal, 2016, p. 12).

Durán (2019, p. 354), establece que una estructura sin transparencia, sin equilibrios ni contrapesos de vigilancia, corre el riesgo de transformarse en un sistema cerrado y autoritario; no sería casual que algunos recursos tecnológicos de la información sean utilizados por grupos tradicionales, que aprovechan nuevas alternativas y recursos técnicos para continuar explotando y extrayendo recursos públicos para generar nuevas influencias políticas.

Moreno (2018, p. 491), establece que los pesos y contrapesos son un ideal aspiracional distante a lo que hoy funciona.

El control interno es una herramienta para regular la acción pública municipal por lo que es un contrapeso al ejercicio del poder público. Pero, es necesario otro tipo de *accountability* horizontal en los gobiernos municipales como brindar autonomía a la contraloría y a la figura del síndico, ya que, de no ser así, cualquier norma institucional que pretenda regular la gestión pública puede quedar en un mero requisito a manera de listado sin garantía de que se esté ejerciendo de forma adecuada o eficaz (Hernández, 2020, p. 89).

Zuckermann (citado en Moreno, 2018, p. 491), lo refiere como: detrás de un gobernador corrupto hay una legislatura corrupta, todos los casos documentados de corrupción así lo comprueban, las investigaciones, auditorías externas y los trabajos periodísticos que muestran la discrecionalidad con la que se ejercen los recursos públicos, ejemplifican las debilidades subsistentes de rendición de cuentas.

El éxito de un acto de corrupción, en cuanto a no ser descubierto ni castigado, depende de las medidas administrativas que aplica el Estado y del contexto social conjuntamente (Brunetti y Weder; Van Rijckeghem y Weder; citados en Castañeda, 2016, p. 112). La persistencia de la corrupción depende de las decisiones que toman los agentes pasivos, quienes observan las actuaciones ilícitas, pero no son beneficiarios, dado que ellos tienen dos alternativas: ser indiferentes y pedir una recompensa a cambio de su silencio o denunciar. Sin embargo, el contexto económico de los observadores influye en sus decisiones, pues será más probable que un ciudadano opte por guardar silencio al presenciar actos de corrupción cuando prevalece el desempleo, ya que en ese supuesto el costo esperado de denunciar sería alto, pues está de por medio el riesgo de dejar el cargo por la presión que pudiera ejercer los directamente implicados, más si se trata de funcionarios y directivos (Castañeda, 2016, p. 113).

En cuanto al tema de los contrapesos, Castañeda (2016, p. 117), también refiere que con la existencia de un sistema judicial fuerte y con una imagen favorable, se reduce la probabilidad de la corrupción, pues son más dables a ser descubiertos y sancionados.

Ahora, en cuanto a la creación del Sistema, también existen deficiencias en el control interno, debido a que si bien prevé la participación activa de las entidades federativas, al crear sus propios sistemas locales, no se fijan las directrices o lineamientos que les oriente sobre lo mínimo que deben considerar para su conformación y funcionamiento, dando lugar a tener treinta y dos criterios; por lo que los sistemas locales deben garantizar la asignación presupuestaria, así como la infraestructura física y tecnológica (Rodríguez, 2018, p. 9 y 11).

Esto lo establece Rodríguez (2018, p. 97), al determinar que una de las cuestiones a considerar es la previsión y asignación presupuestal, siendo imprescindible una adecuada y suficiente presupuestación de recursos para las instituciones de nueva creación, como las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Locales Anticorrupción, Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y Tribunales de Justicia Administrativa en algunos casos, así como las que se fortalecieron y aumentaron sus funciones, tal es el caso de las entidades de fiscalización y órganos internos de control, tanto estatales como municipales. También, refiere que a nivel estatal los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales tienen la responsabilidad de prever las partidas correspondientes en los presupuestos de egresos de los estados, así como en los ayuntamientos se deberán establecer las previsiones respectivas en los presupuestos de egresos de los municipios (Rodríguez, 2018, p. 97-98).

En otro sentido, se debe realizar una adecuada infraestructura para desempeñar las atribuciones que les han sido encomendadas por ley, esto es, el Estado debe dotar o fortalecer a las nuevas instituciones de los espacios físicos y equipo de oficina adecuados, para que sus funciones se realicen de manera eficiente y se cumpla con sus obligaciones (Rodríguez, 2018, p. 99). Este autor hace hincapié en que las entidades federativas a través de sus autoridades estatales y municipales, deben impulsar las acciones conducentes y realizar las gestiones para asignar recursos

presupuestarios suficientes a las instituciones de nueva creación y aquellas a las que se fortalecen, también deben destinar infraestructura física y recursos materiales para garantizar el adecuado desempeño de sus funciones y cumplan las obligaciones que les corresponden para prevenir, combatir y sancionar irregularidades administrativas y hechos de corrupción, incluso, deben contar con infraestructura en tecnologías de la información y comunicación que permita registrar, almacenar, procesar y compartir la información en las plataformas respectivas (Rodríguez, 2018, p. 105).

Además, la responsabilidad para ejecutar estas funciones y atribuciones debe recaer en personas que reúnen los requisitos establecidos en la ley y que cuenten con los perfiles adecuados, esto es, con experiencia y competencias necesarias para cada puesto, desde los titulares de los puestos clave hasta el personal operativo de cada una de las autoridades e instancias integrantes de los Sistemas Locales (Rodríguez, 2018, p. 105).

Una deficiencia de los Sistemas Nacional y Locales, es que no se estableció que dentro del presupuesto se encuentren contemplados los municipios para la política pública de combate a la corrupción, lo que permea en el adecuado funcionamiento de los órganos internos de control como contrapeso creado con la reforma en esta materia, dado que las personas que integren dichos órganos dependerán de los titulares de las dependencias, como en el caso que nos ocupa, los titulares de los ayuntamientos del estado de Puebla.

Para este trabajo es indispensable conocer las diferencias substanciales entre la contraloría municipal y el órgano interno de control, los cuales son contrapesos diferentes que deben implementarse en los ayuntamientos de Puebla, dado que tienen diferentes funciones y competencias, además de encontrarse regulados en ordenamientos diferentes. Por tanto, es indispensable realizar su análisis para establecer que no son lo mismo ni pueden ejercer funciones en conjunto.

1.6. Análisis de las contralorías municipales como contrapeso horizontal.

Si bien no es objeto de estudio la contraloría municipal, en este trabajo únicamente se retomarán algunas disposiciones respecto a su regulación a efecto de realizar una comparación con el órgano interno de control en cuanto a sus funciones y operatividad, al ser aquella una institución de contrapeso que se encuentra facultada para regular algunos actos de corrupción, pero de manera errónea como a continuación se advertirá y, una vez hecha dicha comparación, se adentrará al estudio de las deficiencias de dicho órgano, primordialmente las de su integración, designación o nombramiento, facultades y remuneración.

En principio, se destaca que la contraloría municipal tiene las funciones y facultades de un órgano interno de control en el municipio, quien está a cargo de un contralor municipal, debe cumplir los requisitos que se establecen para el secretario del ayuntamiento, es nombrado y removido por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal y su remuneración es conforme al presupuesto².

Por otra parte, en cuanto a su competencia material, tiene entre otras obligaciones y atribuciones, las de vigilar el correcto uso del patrimonio municipal; practicar auditorías al presidente municipal, dependencias del ayuntamiento o entidades paramunicipales; cuidar el cumplimiento de responsabilidades de su propio personal, aplicando las sanciones administrativas que correspondan conforme a la ley; investigar, calificar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de los servidores públicos municipales, en el caso de faltas administrativas no graves conforme a la ley de la materia; investigar, calificar y sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades en contra de los servidores públicos municipales o particulares en el caso de faltas administrativas graves de acuerdo a la ley de la materia; remitir, y, previa sustanciación, en el caso de faltas administrativas graves, el expediente respectivo al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.³

² Artículo 168 de la Ley Orgánica Municipal.

³ Artículo 169, fracciones II, X, XVIII, XXII, XXII Bis y XXII Ter, de la Ley Orgánica Municipal.

Como se advierte, el contrapeso municipal denominado contraloría municipal, también se encuentra contaminada de corrupción institucional, debido a que su diseño no es el idóneo para ser un verdadero contrapeso a las figuras municipales que ostentan el poder (presidente municipal, principalmente).

Esto se dice así, porque desde su designación está predeterminado que su actuación estará sesgada por el hecho de que quien lo designa es el propio presidente municipal, a través de la aceptación de su cabildo, incluso se establece en la ley que es una obligación que, en la primera sesión extraordinaria de cabildo, el nombramiento del titular de la contraloría municipal lo proponga dicho titular y, en consecuencia, lo apruebe el cabildo⁴.

Pese a que debe cumplir los requisitos para su nombramiento de: ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos; no haber sido sentenciado como defraudador, malversador de fondos públicos o delitos graves, ni haber sido inhabilitado por sentencia o resolución administrativa firme; haber concluido la educación primaria, media o superior, dependiendo la cantidad de población; y, no tener relación de parentesco hasta el cuarto grado con el presidente municipal, regidores o síndico⁵. Dicho nombramiento es con el carácter de puesto de confianza y puede ser removido libremente⁶.

La creación de la contraloría, así como la designación del órgano que la integra, corresponde a la decisión del presidente municipal; el hecho de que las contralorías internas carezcan de autonomía, es resultado de que el presidente municipal decide quién integra este órgano (Hernández, 2020, p. 46 y 59).

Las contralorías son consideradas como un contrapeso horizontal al ejercicio del poder público municipal, pero, en la mayoría de los municipios del país, es el presidente municipal quien designa al personal que integra la contraloría y, además, este órgano rinde cuentas al mismo titular que lo designa; un factor de efectividad es que la contraloría municipal carece de autonomía frente a la figura del presidente

⁴ Artículo 91, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal.

⁵ Artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal.

⁶ Artículo 78, fracción XXV, de la Ley Orgánica Municipal.

municipal (Hernández, 2020, p. 52). Las administraciones públicas municipales del país, cuentan con herramientas de control interno como apoyo al desempeño de su gestión gubernamental, tales como existencia de una contraloría interna, la aplicación de auditorías, esquemas de investigación y sanciones a servidores públicos municipales, registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, entre otros (Hernández, 2020, p. 46).

Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos (citados en Hernández, 2020, p. 52), establecen que los municipios de México cuentan con diferentes mecanismos supervisores horizontales y verticales para que sus acciones vayan en concordancia con la normatividad establecida. El municipio cuenta dentro de su estructura con tres entes (rendición de cuenta horizontal) que vigilan las acciones de la administración pública municipal: tesorería, síndico y contraloría municipal. De estos, el tesorero es designado por cabildo, mientras que la contraloría es designada directamente por el presidente municipal.

Por su parte, Joel (2019, p. 86), refiere que la ausencia de contrapesos reales, tanto a escala local y estatal (contralor municipal, sin autonomía, ni facultades de sanción), así como de figuras ciudadanas (contralores ciudadanos), sin decisiones vinculatorias, capacidad de incidencia ni dientes para enfrentar los vicios e inercias de las estructuras burocráticas, grupales y de partidos, además de la falta de sanciones a servidores públicos y autoridades que los imposibiliten a continuar en el servicio, permiten que no haya castigo, sino por el contrario, se premia a quienes saben cómo hacerlo sin que los cachén.

Es preciso destacar que, como controles internos de los municipios, se encuentran la sindicatura y la contraloría. En los Sistemas Locales Anticorrupción, destacan la figura de las contralorías como medio para la coordinación municipal con las acciones de combate a la corrupción, en diversas entidades es el síndico el que realiza dicha función; pero, ambas figuras son espacios de las administraciones municipales que tienen como misión la vigilancia, monitoreo y control de las acciones de gobierno y el ejercicio de los recursos públicos. La naturaleza de ambos espacios de vigilancia es diferente, una se vincula con medios administrativos y la

otra con medios políticos; mientras el síndico es electo, el contralor es nombrado, en términos delegativos, por una autoridad electa, pero, ambas figuras han permanecido por décadas sin que se analice la pertinencia de reformarlas (Acedo, 2019, p. 266-267); este autor establece algunos aspectos sobre su desempeño:

Una diferencia entre ambas figuras es la naturaleza de su nombramiento y espacios en los que llevan a cabo sus funciones de vigilancia. Otra, es que ambos están subordinados al presidente municipal y a la fuerza política que domina el cabildo, por lo que, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, se convierten en juez y parte, dado que cuentan con autonomía limitada para ejercer sus atribuciones.

Para el nombramiento de los titulares de las contralorías, Rodríguez Obregón (citado en Acedo, 2019, p. 268), señala que su elección sucederá a partir de la propuesta del presidente municipal y, al existir el sistema mayoritario en la elección de los miembros del ayuntamiento en gran parte del país, el resultado es que se aprueba esa propuesta, por originarse en la mayoría política que controla el cabildo.

Acedo (2019, p. 268), destaca que sobre la contraloría pesan otros problemas que no han sido atendidos, como la debilidad de los sistemas de control interno en los municipios, vinculada con la falta de conocimientos básicos sobre el control interno, incumplimiento con perfiles de puesto, falta de profesionalización, falta de estructura orgánica básica para el ejercicio de las funciones de control interno, así como rotación elevada de los funcionarios de las contralorías.

Los referidos autores contemplan como contrapeso horizontal a la contraloría municipal, tesorería, sindicatura y cabildo, pero, al órgano interno de control no lo conceptualizan así, ni siquiera lo refieren como obligación establecida en la ley general que sirve de contrapeso para los actos de corrupción.

Es preciso destacar que esos autores no hacen referencia a ese contrapeso institucional debido a que no tienen el conocimiento de que es una institución más que debe existir en los municipios, incluso, confunden sus facultades y

competencias con la contraloría municipal, no obstante, es menester precisar las diferencias de ambos instrumentos de control internos.

1.7. Diferencias sustanciales entre los contrapesos municipales: contraloría municipal y órgano interno de control.

La función del control se divide en interno y externo. El control interno se practica a priori o posteriori, interviene de manera preventiva en el curso de las acciones gubernamentales y se realiza abarcando actos de verificación, vigilancia, recomendaciones, evaluación y corrección hasta la imposición de sanciones administrativas a servidores públicos. En cuanto al control externo, sus funciones consisten en verificar a posteriori el gasto público, así como vigilar la correcta utilización y aplicación de los recursos asignados (Gómez, 2009, p. 17).

La contraloría tiene como tarea principal, vigilar y controlar el ejercicio del gasto de la organización en concordancia con los presupuestos asignados, todo ello sujeto al cumplimiento de las normas y disposiciones técnicas establecidas (Arellano y Hernández; citados en Valencia, 2022, p. 62).

Se ha establecido con mayor claridad la participación de los órganos internos de control dentro de las acciones más específicas orientadas a combatir la corrupción, identificándose otro tipo de función en las que se encuentran los planes o programas anticorrupción. Los OIC de las administraciones municipales realizan funciones que se pueden agrupar en control interno, contraloría y combate a la corrupción (Valencia, 2022, p. 63).

Cejudo y Ríos (citados en Valencia, 2022, p. 63), indican que, dentro de las funciones prioritarias en las contralorías municipales, se encuentran la de definir estrategias de supervisión y control gubernamental, recibir quejas ciudadanas, vigilar el ejercicio del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncia ante las autoridades competentes.

La magnitud de las tareas de las contralorías municipales parece no coincidir con su capacidad técnica, dado que la mayoría de las contralorías cuentan con una reducida estructura administrativa (Cejudo y Ríos; citados en Valencia, 2022, p. 63).

Para Valencia (2022, p. 63), las contralorías municipales cuentan, por lo menos, con tres tipos de funciones: control interno, fiscalización y combate a la corrupción.

Existe contradicción en la regulación, nombramiento, jerarquía, sueldos, funcionalidad, imparcialidad y normatividad de la figura del órgano interno de control con la contraloría, debido a que se desprende que está supeditado al presupuesto, organización y jerarquía (Ávalos, 2020, p. 43).

Se reitera que el enfoque de estudio de este trabajo son los contrapesos, delimitados a las instituciones internas de los ayuntamientos del estado de Puebla, como lo son la contraloría municipal y el órgano interno de control.

Existe una contrariedad o antinomia, en cuanto a sus funciones y facultades, entre la contraloría municipal con el órgano interno de control que los regula, así como en la Ley Orgánica Municipal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respectivamente, por las siguientes consideraciones.

Con la emisión de la política pública en combate a la corrupción se creó, como contrapeso interno para los municipios, el órgano interno de control, que se encuentra regulado en cuanto a sus facultades y competencia, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la dicha ley general se establece que el OIC es la unidad administrativa 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 de responsabilidades administrativas⁷.

⁷ Artículo 3, fracción XXI, de la Ley Orgánica Municipal.

Respecto a la competencia material de dicho contrapeso, se establece que tienen a su cargo la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas; cuando sean faltas administrativas no graves serán competentes para resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa⁸.

Cuando los órganos internos de control determinen que existen faltas administrativas, elaborarán el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y lo presentarán a la autoridad substanciadora para que proceda conforme a la ley⁹.

También, son competentes para¹⁰:

I. Implementar mecanismos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos en el Sistema Nacional Anticorrupción;

II. Revisar el ingreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia; y

III. Presentar denuncias por hechos que la ley señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o, en su caso, ante sus homólogos en el ámbito local.

Por otra parte, para el nombramiento de los integrantes de los órganos internos de control, se debe observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

⁸ Artículo 10, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁹ Artículo 10, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁰ Artículo 10, párrafo cuarto, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En cuanto a quiénes integran los órganos internos de control, cabe precisar que en la ley general no se establece textualmente por cuántas personas se compone dicho órgano, pero de los artículos de dicha ley se puede interpretar que son tres autoridades: investigadora, substanciadora y resolutora.

La autoridad investigadora es la encargada del esclarecimiento de los hechos que se presumen como faltas administrativas¹¹.

La autoridad substanciadora dirige y conduce el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de esta autoridad no puede ser ejercida por una autoridad investigadora¹², es decir, no pueden ejercer estas funciones una misma persona.

Y, respecto a la autoridad resolutora, cuando se trata de faltas administrativas no graves, resolverá la unidad administrativa o servidor público asignado en el órgano interno de control del propio ente público; pero, para las faltas administrativas graves, así como de las faltas de particulares, quien determina la sanción es el tribunal en materia administrativa federal o de la entidad federativa correspondiente¹³.

Si bien hay otras disposiciones en la ley general que marcan diversas competencias materiales de dichas autoridades, para este trabajo, con lo ya citado, es suficiente para determinar diferencias sustanciales entre los contrapesos horizontales de la contraloría municipal y órgano interno de control de los ayuntamientos del estado de Puebla, que ayudan a sustentar la problemática de este trabajo.

Cuadro 1. Diferencias sustanciales de los contrapesos horizontales de los municipios de Puebla: contraloría municipal y órgano interno de control.

¹¹ Artículo 3, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹² Artículo 3, fracción III, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹³ Artículo 3, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Rubro.	Contraloría municipal en los ayuntamientos del estado de Puebla	Órganos internos de control en las alcaldías del estado de Puebla.
Integración.	Un contralor municipal.	Tres autoridades: investigadora, substanciadora y resolutora.
Facultades competenciales en materia de combate a la corrupción y sanciones administrativas.	La Ley Orgánica Municipal establece que en el contralor municipal se concentrarán las facultades de investigar, substanciar y resolver las responsabilidades administrativas no graves. También, se establece que es competente para la calificación de las faltas administrativas. Pero, cuando se trata de faltas graves, se debe remitir al tribunal administrativo correspondiente a efecto de que imponga la sanción administrativa correspondiente.	La ley general establece que se dividen las facultades de investigación, substanciación y resolución en cada una de las autoridades que contempla para tal efecto. La calificación de las faltas administrativas es facultad exclusiva de la autoridad investigadora¹⁴. La autoridad substanciadora lleva a cabo el procedimiento de responsabilidad y la resolutora emite la resolución administrativa correspondiente.

¹⁴ Artículo 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

		Cuando se trata de faltas no graves, la autoridad resolutora es quien determina qué sanción debe imponerse. Pero, tratándose de faltas administrativas graves, una vez que la autoridad substanciadora concluye la audiencia inicia, manda las actuaciones al tribunal administrativo correspondiente a efecto de que se imponga la sanción administrativa correspondiente.
Designación o nombramiento.	La designación de este con contrapeso la realiza el presidente municipal con la aprobación de su cabildo.	La ley general establece que se deben cumplir, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización,

		atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Pero, nada de esto sucede en los ayuntamientos del estado de Puebla, por tener vicios en su diseño institucional.
Remuneración.	En la Ley Orgánica Municipal que la retribución del contralor municipal será la que marca el presupuesto municipal.	No se establece cómo se debe remunerar a las tres autoridades que lo integran.
Jerarquía.	En la Ley Orgánica Municipal se desprende que dependen jerárquicamente del presidente municipal.	En la ley general no se especifica nada sobre su subordinación jerárquica, pero se puede interpretar que debe ser autónomo e independiente en las funciones y facultades que realiza, para ser un verdadero contrapeso del titular del municipio, regidores y síndico.

Fuente: Elaboración propia conforme a la Ley Orgánica Municipal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De esta comparación, puede destacarse que existe ilegalidad en la actuación de la contraloría municipal, porque ejerce facultades y competencia que son exclusivas del órgano interno de control.

Cabe precisar que cuando se emitió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis ¹⁵, se estableció que quedarían abrogadas todas las disposiciones que se opusieran a lo que establece esta ley, lo cual no ha sucedido con la Ley Orgánica Municipal, porque sigue facultando a la contraloría municipal en tener las funciones del referido OIC, pese a que no es permisible que en una persona recaigan las tres funciones para substanciar el procedimiento de responsabilidades administrativas como lo establece la ley general.

Se afirma esto, porque al tratarse de una ley general en la que se establece cómo debe operar el instrumento de contrapeso para identificar, prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción y faltas administrativas, se trata de una ley especial, en la que por encima de dicha determinación no puede regir ninguna otra como lo prohibió la ley de responsabilidades.

Por tanto, si la ley general establece que, para la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas recae dichas facultades en tres autoridades diferentes, es evidente que lo realizado en los municipios de Puebla a través de las contralorías municipales, quienes realizan esas tres funciones, es ilegal y, por ende, son nulas sus actuaciones.

Por otra parte, si bien en la ley general no se estableció expresamente como debían ser esos procesos de designación o nombramiento para las tres autoridades que conforman el órgano interno de control, sí fue establecido que se debía seguir un

¹⁵ Artículo tercero transitorio, último párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

mecanismo eficiente y adecuado para la profesionalización con el que se obtendrían los mejores candidatos en dichos puestos, pero, tampoco sucede eso en los municipios del estado de Puebla.

En suma, puede afirmarse que tanto el contrapeso de la contraloría como del órgano interno de control sí deben coexistir en los municipios del estado de Puebla, pero deben respetarse las competencias y facultades que le corresponde a cada uno, dado que con lo aquí asentado hay una contrariedad o antinomia en cuanto a las facultades en materia de combate a la corrupción, porque al estar duplicadas esas funciones, evidencian una irregularidad normativa al ir en contra lo que dispone la Ley Orgánica Municipal con lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo que debe regir esta última en ese tema, por ser una ley especial.

Es indispensable que se hiciera este análisis de las contradicciones existentes entre la contraloría municipal y el órgano interno de control, porque cuando se habla de control interno únicamente se idealiza a la contraloría, sin embargo, dentro del control interno, como se vio, existen instituciones internas y externas, que si bien ambos contrapesos son internos, se debe conocer qué facultades le tocan a cada una de ellas, con la finalidad de puntualizar quién es la especializada en el combate a la corrupción (órgano interno de control) y a quién le corresponde el control interno de la entidad (contraloría).

Una vez establecidas las diferencias de cada uno de esos contrapesos, procede analizar el objeto de estudio de este trabajo, pero ya con el enfoque directo a las deficiencias del órgano interno de control, en el que se advertirán las deficiencias de esta institución, así como la problemática que genera, principalmente, que esté asaltada de corrupción institucional, pues, pese a ser piedra angular para este instrumento de control, no se cumple el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción y, por ende, no ha tenido éxito por ser una simulación institucional.

1.8. El órgano interno de control.

Las políticas públicas concluidas en reformas constitucionales de 2015 y 2018, en transparencia y sistema anticorrupción, tratan de atender lo que Merino (2018) ha determinado como captura del Estado, aportando contrapesos a la actividad gubernamental, abriendo espacios de participación ciudadana y tratando de implementar nuevas formas de gobernanza, sobre todo en las políticas de control gubernamental (Valencia, 2022, p. 64).

El 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en la que se estableció que las leyes de las entidades federativas desarrollarían la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción, los cuales deberían contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional Anticorrupción (Ávalos, 2020, p. 18).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas estableció que las secretarías y los órganos internos de control estarían facultados para llevar a cabo investigaciones o auditorías con la finalidad de verificar la evolución del patrimonio de los declarantes. Asimismo, se contemplaron las responsabilidades de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por faltas administrativas en que incurrieran y las que correspondían a particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación¹⁶.

Con la reforma en materia de combate a la corrupción, se fortaleció el régimen jurídico del control interno en la gestión gubernamental, al precisar que los entes públicos federales, estatales y municipales contarían con un órgano interno de control con facultades de prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que implicaran responsabilidades administrativas y se sancionara las no graves; revisarían el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como la presentación de denuncias por hechos u omisiones constitutivos de delitos (Rodríguez, 2018, p. 56).

¹⁶ Artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Se estableció como autoridades competentes para investigar, substanciar y resolver responsabilidades administrativas, a la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas, a los órganos internos de control federales, estatales y municipales, a la Auditoría Superior de la Federación, a las autoridades de fiscalización superiores de cada entidad, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a las correspondientes de cada estado; así como a las áreas de responsabilidades de las empresas productivas del Estado (Rodríguez, 2018, p. 66).

Se precisó que la facultad de investigación, calificación, substanciación y sanción de las faltas administrativas correspondería a las contralorías, órganos internos de control y entidades de fiscalización, pero, cuando se tratase de faltas graves, dicha facultad de resolver y sancionar, correspondería a los tribunales administrativos, independientemente de las denuncias que se puedan presentar ante las fiscalías especializadas en combate a la corrupción (Rodríguez, 2018, p. 66).

De igual manera, con la reforma constitucional en combate a la corrupción, las entidades tuvieron que considerar diversos rubros, entre ellos, que se previera que todo ente público estatal o municipal debería contar con un órgano interno de control competente para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas y para sancionar las no graves (Rodríguez, 2018, p. 85-86).

Arellano y Hernández (citados en Valencia, 2022, p. 64-65), mencionan que, además de las reformas, se han generado modificaciones a los sistemas de control interno, todos estos con resultados poco halagadores, derivado de la confusión en el diseño organizacional de los órganos internos de control en México, ya que tendría que ser observado como un proceso para el desarrollo del control interno de la organización, de la mejora organizacional, pero, sumando la función del control interno y combate a la corrupción, dichas funciones tienen implicaciones y consecuencias tanto en lo político como en lo administrativo y, en consecuencia, se requieren mejoras en las capacidades de eficiencia y eficacia de los órganos de control, sobre todo en el ámbito municipal.

Con la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de combate a la corrupción, surgieron los OIC, los cuales desplazaron a las contralorías internas. Estas instancias responden a la ejecución de las políticas referentes al control gubernamental, las cuales son un sistema de órganos, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados de forma que conducen a desarrollar dicho control al interior de la estructura del gobierno, sea del poder ejecutivo, legislativo y judicial (Quiroga, 2019, p. 734-735).

Se previó que los entes contaran con órganos internos de control, quienes tendrían las facultades que determina la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, para sancionar aquellas distintas de las que es competente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Ávalos, 2020, p. 18).

Arellano y Hernández (citados en Valencia, 2022, p. 65), afirman que además de la función específica de control interno, a los OIC se les exige la función de fiscalización y combate a la corrupción, pero, sin establecer de manera clara y precisa cómo debe participar dicho ámbito gubernamental (municipios) dentro del Sistema, dando por cierto estos tres ámbitos de competencia.

Junto a la Fiscalía, el Tribunal de Justicia Administrativa y al Comité Ciudadano, los órganos internos de control constituyen piezas clave para el funcionamiento del Sistema, dado que estas unidades tienen las responsabilidades de observar, investigar y atender prácticas irregulares, además de recibir y verificar el desarrollo del patrimonio de los servidores públicos a través del sistema de evolución patrimonial. Para su desempeño, requieren de autonomía suficiente respecto de las estructuras jerárquicas, así como el conocimiento y las competencias necesarias para gestionar el desarrollo de sus responsabilidades. Sin embargo, el diseño no anticipó que todos los sujetos obligados del servicio público convocaran a procesos de selección para renovar los órganos internos, tampoco se fijaron garantías de probidad y capacidad para aplicar con solvencia e imparcialidad los requerimientos del sistema (Durán, 2019, p. 349).

La Secretaría de la Función Pública (citada en Durán, 2019, p. 349), identifica que la designación de los órganos internos de control en los niveles Federal y municipal no cumple con los criterios estipulados en la ley, pues su método cuenta con poca credibilidad externa, baja capacidad técnica y material, así como fragmentación en sus procesos de reclutamiento, discrecionalidad y simulación.

Es insuficiente que únicamente se fortalezcan las leyes que rigen el actuar de las entidades de fiscalización superior y los órganos internos de control a nivel local, sino que se requiere mayor alcance en las acciones que llevan a cabo estas instituciones, para inhibir conductas irregulares en el manejo de los recursos públicos o, en su caso, detectarlas oportunamente para su corrección, así como incentivar el correcto uso del erario (Rodríguez, 2018, p. 100).

Los órganos internos de control de los municipios del país, cuya encomienda es la imposición de sanciones por faltas no graves, deberían tener autonomía en sus resoluciones, esto es, autonomía técnica, porque, si bien dependen orgánicamente del municipio, sus determinaciones deben ser emitidas libremente con autonomía en su decisión, como lo establece la norma. Aunque la ley determina que los órganos internos de control tienen autonomía en sus decisiones, en la realidad son tomadas por quien preside el ayuntamiento, pues, tanto orgánica como económicamente depende del ayuntamiento, es evidente que se actúa inadecuadamente, porque se le pregunta al titular del municipio sobre el inicio o sentido de una resolución (Enríquez, 2023, p. 6-7).

Para Enríquez (2023, p. 7), la autonomía técnica es el poder de decisión que tienen los órganos del Estado respecto a sus facultades y funciones encomendadas, sin la necesidad de consultar a ningún otro elemento, ente o miembro de la administración pública. Lo que requieren los órganos internos de control de los municipios en México es autonomía técnica eficaz, en cuanto a la toma de decisiones cuando se impone una sanción, con la finalidad de que sea de manera libre e imparcial, mediante procedimientos justos y legales, y no sea una autonomía orgánica que se concreta al formar parte de la estructura orgánica de los municipios; se requiere que tengan autonomía técnica, en donde puedan tomar decisiones.

Enríquez (2023, p.10 y 20), refiere que los ayuntamientos dan poca importancia a los órganos internos de control, además de que dan poco presupuesto y su personal es escaso. También refiere que las autoridades resolutoras piden opinión a su superior jerárquico para determinar una sanción.

No se ha dado autonomía suficiente para que los órganos internos de control apliquen las sanciones correspondientes de acuerdo a la gravedad, importancia y trascendencia de la falta administrativa, porque se ven comprometidos con la institución que pertenecen y son influenciados por los superiores jerárquicos para la aplicación de sanciones. Si bien la Ley General de Responsabilidades Administrativas da la facultad a los órganos internos de control de sancionar, al otorgarles autonomía, la realidad es que, al momento de aplicar las sanciones señaladas en la ley, la autoridad resolutora emite resoluciones subjetivas en las que se ve influenciado por el medio en el que se desenvuelven (Enríquez, 2023, p. 31).

Los órganos internos de control en los municipios pueden considerarse como un mecanismo de rendición de cuentas horizontal, es decir, que constituyen una agencia estatal que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde un control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias que pueden ser calificados como ilícitos, (O'Donnel; citado en Valencia, 2022, p. 63), lo que Cejudo y Ríos (2009) llaman como dimensión interna de la rendición de cuentas.

Manjarrez (citado en Valencia, 2022, p. 63-64), menciona que la intervención oportuna y efectiva de los órganos internos de control puede reducir sustancialmente las irregularidades y vicios de los actos de los funcionarios públicos; en caso de que dichos órganos no realicen de manera correcta y efectiva sus funciones, se pueden presentar actos de corrupción.

Al no haber una obligatoriedad para que los municipios tengan un área de órgano interno de control y no estar en claro el papel que deben tener dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, además de no existir sanción respecto a seguir o no las

recomendaciones que realiza el Comité Coordinador de los sistemas estatales anticorrupción, esto les da libertad de actuar o no respecto a esas funciones que señalan las leyes estatales anticorrupción (Valencia, 2022, p. 83).

Como previamente se ha puntualizó, si bien en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se establece que en los tres niveles de gobierno y poderes del Estado, debe existir un órgano de control interno, lo cierto es que no hay una obligación directa para los ayuntamientos del estado de Puebla.

Se afirma esto, porque en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, se establece que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por los órganos internos de control municipales, pero serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa a través de sus Salas; y, tratándose de faltas y sanciones que no son graves, serán conocidas y resueltas por dichos órganos¹⁷.

También, si bien en la constitución de Puebla se establece que los entes públicos municipales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos estatales, municipales y demás de su competencia, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción¹⁸, dicha disposición no establece cómo se deben designar sus integrantes.

Incluso, en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, tampoco se prevé cómo deben designarse a los integrantes de los órganos internos de control,

¹⁷ Artículo 125, fracción IV, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

¹⁸ Artículo 125, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

pues lo más cercano a dicho contrapeso, establece que atenderán las invitaciones para participar en actividades específicas del Sistema Nacional de Fiscalización¹⁹.

De dichos artículos, rigen la figura del órgano interno de control en los municipios de Puebla, dado que establecen algunas de sus obligaciones, pudiéndose concluir que se da por hecho la existencia de dichos órganos, pero nada se reglamentó respecto a cómo deben funcionar, cómo deben designarse, operar y cumplir con su objeto en los Sistemas Nacional y Locales, incluso, no se establece cómo se deben erogar los gastos necesarios para su funcionamiento respecto de todo lo relacionado dicha institución de contrapeso municipal.

Siendo evidente que se deja en total libertad que los entes públicos municipales resuelvan la circunstancia para poder implementar lo que mandata el Sistema Nacional Anticorrupción, pero a su entender de las cosas y con sus recursos materiales, económicos, humanos e infraestructura, porque únicamente se les impuso la conformación de los órganos internos de control que tendrían como objeto identificar, prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción y las faltas administrativas, mas no se les dijo cómo hacerlo ni se les dieron las herramientas necesarias para ejecutar esa política pública.

El órgano interno de control se conforma de cuatro titulares, cada uno tiene a su cargo funciones específicas para la prevención, fiscalización y evaluación (Ávalos, 2020, p. 33).

Dichos órganos se consideran un factor para el combate a la corrupción de 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. La aplicación del enfoque de los referidos órganos, consiste en privilegiar las medidas preventivas por encima de las acciones correctivas, por lo que se transforman en unidades preventivas, promotoras de cambio, la innovación y desarrollo administrativo. Para prevenir, detectar, controlar y disminuir las acciones de corrupción a través de este enfoque,

¹⁹ Artículo 41 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla.

requiere de una inmensa campaña de consolidación y capacitación de los referidos órganos en las dependencias y entidades de la administración pública (Ávalos, 2020, p. 33-34).

Derivado de las múltiples reformas por las cuales se creó el Sistema, 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. Una de las figuras que sufrió transformación fue el órgano interno de control, debido que experimentó un cambio importante en su conformación y funcionamiento, pero, aunque en la normatividad se contempla la existencia de una estructura mínima con actividades definidas, en la práctica no sucede así (Ávalos, 2020, p. 34-35).

Se debe realizar una selección minuciosa del personal que lo conforma, de acuerdo al puesto que se asigna, dado que se trata de formar una figura multidisciplinaria, derivado de los diversos temas que conoce y tiene a su cargo. Actualmente no se ha logrado la aplicación de la norma como debería ser, al no contar con una estructura mínima de los órganos internos de control, situación que contraviene la ley y dificulta la ejecución de todas y cada una de sus atribuciones, incluso, en ocasiones se advierten nulificadas varias de sus actuaciones (Ávalos, 2020, p. 37).

Las funciones del órgano deben ser realizadas por este, con la finalidad de respetar su naturaleza y reconocer su labor, como ejercicio de una función pública, además de que debe sujetarse al principio de legalidad, implicando el cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley (Ávalos, 2020, p. 40).

La verdadera función de los órganos es 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 (Pardo; citado en Ávalos, 2020, p. 43).

No existe imparcialidad en 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. Resultando 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 retribución. Contemplar una subordinación de dicho órgano a la dependencia o entidad de la cual forma parte, se hace una complicada función a realizar, en cuanto a las tareas de imparcialidad, ya que al tener injerencia cada titular, se desvirtúa por completo la naturaleza de una contraloría interna, que busca vigilar desde el interior de manera eficaz la actuación diaria de las actividades del servidor público (Ávalos, 2020, p. 44-45).

Se contraviene lo establecido a nivel federal desde 1985, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se establecía que la figura del órgano interno de control debía ser independiente del titular de la dependencia y entidad en la que se encontrara, por tanto, dependía de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que controlara a todos los órganos, centralizara y unificara los criterios, implementara medidas preventivas y correctivas, de manera imparcial a los titulares de la dependencia y entidades, logrando con mayor independencia y congruencia su operatividad (Guerreo; citado en Ávalos, 2020, p. 45).

En la actualidad, la Secretaría de la Función Pública se encuentra totalmente a cargo de los órganos internos de control, en cuanto a nombramiento, jerarquías, puestos, sueldos, así como la normativa y funcionamiento, en donde depende de dicha secretaría, buscando la imparcialidad de la dependencia o entidad de la cual forman parte y, en consecuencia, no tengan ningún tipo de interés ni relación presupuestal o funcional (Ávalos, 2020, p. 45).

Representa una erogación importante en el presupuesto la conformación de todas las estructuras, también es cierto que su actuación y correcto desempeño para la prevención y vigilancia en cada actividad y 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 (Ávalos, 2020, p. 48).

La conformación de la estructura, conforme a la ley, debe ser mínimo de cuatro personas, con actividades plenamente 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, por ello debe existir una estructura con profesionales en licenciaturas de derecho, contabilidad, administración y finanzas (afines) (Ávalos, 2020, p. 49).

Es imposible dar cumplimiento a todas las actividades que la ley faculta al órgano interno de control, debido a la trascendencia de sus actuaciones y al impacto para el correcto o incorrecto desempeño, debido a que 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 (Ávalos, 2020, p. 51).

El presidente municipal y el partido gobernante son dos de los actores con mayor influencia en la toma de decisiones (auditorías e investigaciones), que realiza el órgano interno de control municipal (Martínez, 2023, p. 38).

El órgano se rige por un titular que es supervisado por un consejo de gobierno, por un titular que es supervisado por el presidente municipal, por un titular supervisado por la sindicatura, así como por un titular que es supervisado por el comité ciudadano. La designación del titular o titulares del órgano, se identificó en primer lugar que era por cabildo a propuesta del presidente municipal; como segunda opción, la designación directa del presidente municipal; en tercer lugar, designación por cabildo por propuestas del comité ciudadano; cuarto lugar, designación por comité ciudadano; quinta, designación del cabildo a propuesta de la sindicatura; y, en último, designación del consejo de gobierno (Martínez, 2023, p. 83-84).

Los problemas del órgano son la falta de presupuesto, de personal y de profesionalización, además del incumplimiento de las normas y reglamentos, la ambigüedad o incertidumbre en los procesos y procedimientos, falta de mecanismos para reportar faltas al código de ética, así como de recursos materiales y tecnológicos (Martínez, 2023, p. 87-88).

El titular del órgano rinde cuentas al presidente municipal, ayuntamiento municipal, sindicatura municipal, entidad de fiscalización de la entidad, al órgano interno de control de la entidad federativa, a algún órgano de gobierno de nivel estatal, al consejo de gobierno, al comité de participación ciudadana y a algún órgano de gobierno de nivel federal. Siendo el de más frecuencia la rendición de cuentas al presidente municipal (Martínez, 2023, p. 105-106).

Las figuras que representan un contrapeso a la presidencia municipal son el síndico, regidores, órgano interno de control, comités de participación ciudadana, empresarios y sociedad. Siendo la que ejerce mayor contrapeso la sociedad y regidores (Martínez, 2023, p. 110-111).

De todo esto, en este apartado se puede concluir que el inadecuado diseño del Sistema permea en la forma de cómo operan los órganos internos de control en los ayuntamientos del estado de Puebla, debido a que a nivel federal se obligó a los entes públicos municipales a tener como institución de contrapeso dichos órganos, pero no se les proporcionó los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento dentro de los municipios.

Ejemplo de ello, es que no se les dotó de una partida presupuestal distinta de la que disponen, aunado a que no se les proporcionó, entre otros, la infraestructura, capacitación y procedimientos de contratación, con el objeto de que dichos instrumentos operaran de forma independiente y con autonomía técnica.

Todas estas deficiencias que le atañen a este contrapeso municipal deriva de que al diseñarse el Sistema, no se instrumentó o reglamentó adecuadamente la forma de funcionamiento, puesto que únicamente se les obligó a tenerlo como instrumento para la identificación, prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción y de faltas administrativas, mas no se les llevó de la mano para que esa institución funcionara adecuadamente, por tanto, estamos ante una vertiente de la corrupción institucional.

Una de las problemáticas esenciales y que permea en esta institución de contrapeso municipal es la vaguedad para nombrar a los integrantes del órgano interno de control, siendo fundamental para este trabajo que se demuestre que el mayor de los problemas del Sistema, radica en que quienes se encuentran operando esos contrapesos están coludidos con quien los designa y, en consecuencia, se tiene a dicho contrapeso únicamente como simulación y no fungiendo como lo establece la ley de la materia.

1.9 Designación, dependencia y supeditación de los integrantes del órgano interno de control.

Si los procesos de contratación del personal de los órganos internos de control hubieran estado bien definidos y reglamentados cuando se creó el Sistema, quizá hubieran tenido éxito las políticas públicas para el combate a la corrupción, no obstante, eso no sucede así y, por ende, se permite y consienten los actos de corrupción y responsabilidades administrativas, teniendo como resultado que quedan impunes.

La imparcialidad en todos los procesos de contratación y selección es esencial para que los empleados del sector público cumplan con sus responsabilidades públicas, actuando éticamente y con base en el interés público. La selección laboral se caracteriza por su discrecionalidad, clientelismo, alta recomendación política, corrupción (compra y venta de plaza u otros favores o exigencias ilícitas para el ingreso y permanencia), lo que Lindor (2019) denomina como efecto Chum. Los puestos administrativos no se otorgan a cualquier individuo, independientemente de si sus habilidades y preparación son adecuadas para el cargo, sino que se han concedido discrecionalmente y hasta se han vendido. El sistema de reclutamiento del personal no calificado ocasiona el mal funcionamiento de las instituciones y la desconfianza de los habitantes, estrés, depresión, falta de convivencia sana y problemas emocionales relacionados con los sobrecargos de trabajo por causa de la ineficiencia, incluso, llegan a existir casos de frustración crónica por causa de las disparidades salariales (Lindor, 2019, p. 73-74).

La falta de oportunidades es uno de los factores que explica el efecto Chum. El amiguismo es el opuesto de la justicia y la igualdad de oportunidades, debido a que no respeta los procesos de calificación por mérito para ingresar y permanecer en la administración pública (Lindor, 2019, p. 77).

Fócil Ortega (citado en Lindor, 2019, p. 77), señala que los problemas (sobre la contratación), no son los únicos, dado que el hecho de no tener sistema modernos e imparciales de reclutamiento, selección, contratación y evaluación del personal público, en relación con una legislación excesivamente paternalista (aplicado a los trabajadores de base o sindicalizados), crearon el caldo de cultivo en el que se desarrolló una cultura burocrática poco eficaz y eficiente, con escasos niveles de formación y alejada de la sociedad a la que estaba destinada a servir.

Rodríguez (2018, p. 98), establece que la selección y designación de perfiles para los puestos clave, debe llevarse a cabo de manera oportuna y conforme a la ley de procedimientos de selección y designación de las personas que estarán a cargo de los Sistemas Locales Anticorrupción, por parte de la Comisión de Selección, Comité de Participación Ciudadana y el Secretario Técnico, puesto que tienen a su cargo la definición de políticas públicas anticorrupción que habrán de implementarse a nivel estatal y municipal, así como para establecer los indicadores para su evaluación. En cuanto a la designación de los órganos internos de control del Poder Ejecutivo, organismos autónomos y municipios, se deberá privilegiar la experiencia en materia de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, combate a la corrupción, a fin de que se pueda coadyuvar con sus entes la adecuada implantación de sistemas de control tendientes a prevenir y combatir conductas irregulares.

Puón (citado en Lindor, 2019, p. 78), establece que la profesionalización sigue siendo un gran reto para la organización y la gestión eficaz del personal de la administración pública. El desafío es la consolidación de un sistema de profesionalización legítimo y eficaz que dé ciertas garantías que los concursos, procedimientos y resultados de ingreso de los ciudadanos obedezcan a los criterios que valúen y prioricen el mérito, la igualdad de oportunidades y el respeto de los derechos humanos, donde la publicación de vacantes no sea solamente una

práctica falsa, sino que el método de reclutamiento del personal se haga de manera justa y democrática.

Domínguez Albarrán (citado en Lindor, 2019, p. 78), señala que la profesionalización del servicio público en México es una tarea pendiente e inaplazable. La dotación de servidores públicos con auténtica vocación de servicio, capacidad, responsabilidad y lealtad institucional es requisito indispensable para la existencia y funcionamiento de una administración pública efectiva.

Cuando no ocurre esto, el servicio profesional de carrera, siendo instrumento para el adecuado otorgamiento de los servidores públicos en beneficio de la ciudadanía, se convierte en una tarea de urgente resolución; de esta manera la profesionalización pierde su esencia y la sociedad paga el precio del descuido y de la corrupción de sus representantes. Por tanto, los servidores públicos deben ser individuos capaces, innovadores, experimentados y éticos para servir adecuadamente a la población. La profesionalización, ética y los valores emanan del entorno familiar, son fundamentales para el desempeño fructuoso de los funcionarios públicos y para que generen beneficios dentro de las comunidades (Lindor, 2019, p. 78).

Jean Michel Morales y Gomes (citados por Lindor, 2019, p. 79), afirman que la profesionalización de los servidores públicos mediante un servicio de carrera administrativa es la estrategia fundamental para transformar el funcionamiento y desarrollo de la administración municipal en México.

Los requisitos para ingresar deben ser los mismos para todos, desde un punto de vista equitativo y competitivo. Las autoridades deberían ocuparse en la organización de las convocatorias y concursos para el ingreso laboral, creando modelos de transparencia como se ha hecho en algunos países exitosos, en eso consiste el mayor desafío por incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la entrega de servicios públicos a los ciudadanos (Lindor, 2019, p. 80).

Lindor (2019, p. 94-95), refiere que el efecto Chum pretende explicar y analizar la corrupción, la clandestinidad y falta de profesionalización en la función pública. Constituye una preocupación legítima por los resultados ineficientes, la rotación anacrónica de los recursos humanos por nuevos directivos y funcionarios tras cada elección. Es la antítesis del principio de mérito y la ética institucional en el sector público, lo cual impacta su posible estabilidad administrativa y la confianza ciudadana.

Las características del concepto del efecto Chum inverso son las siguientes:

- a)** Basa su propuesta en la aplicación del principio de mérito como factor determinante para ingresar y permanecer en la función pública.
- b)** El funcionario debe estar al servicio de la población sin distinción, por lo que no es presa de ningún partido político ni un mandatario. Su responsabilidad está ligada a la eficacia y eficiencia de su gestión pública, por lo que debe cumplir sus funciones con honestidad, ética, transparencia, creatividad, flexibilidad y respeto, generando la neutralidad política en toda su integridad.
- c)** Pretende mejorar la habilidad de gestionar mediante la profesionalización, capacitación, excelencia y formación continua de los servidores públicos; se encamina al desempeño institucional eficiente, la productividad y eficiencia para alcanzar los objetivos de la administración pública.
- d)** Busca reemplazar la burocracia y la recomendación forzada de cuates por altos funcionarios, a través de la meritocracia, competencia e igualdad de oportunidades que son propósitos de la justicia, la democracia, así como la integridad dentro de la función pública (Lindor, 2019, p. 95).

El control interno lo llevan a cabo todas las personas, en cada nivel de la entidad. No se trata sólo de la dirección, sino de todas las personas que componen la organización, las cuales deben tener conciencia de la necesidad de evaluar los riesgos, aplicar controles y estar en condiciones de responder adecuadamente (Bacallao, 2009, p. 1).

Es relevante el procedimiento de selección que se utiliza en los órganos internos de control de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, en donde gran parte del ingreso del personal de mando se realiza mediante el sistema de lealtades, clientelismo político, amiguismo, compadrazgo, tráfico de influencias y alianzas entre grupos que ostentan el poder. En sus contrataciones no utilizan un proceso de selección como apoyo en la obtención del recurso humano. Al contar con servidores públicos con perfiles adecuados en los puestos de mando o de dirección, puede propiciar una correcta aplicación de los recursos públicos y de gobernabilidad (Gómez, 2009, p.1-2).

Al permitir el ingreso indiscriminado de personas que no cubren perfiles laborales requeridos para el puesto, se está omitiendo parte de las obligaciones que se tiene como servidores públicos (Gómez, 2009, p. 21).

Bielsa (citado en Gómez, 2009, p. 21), refiere que la función pública establece: 1. Que todo servidor público debe ser idóneo para el cargo; y, 2. Todo servidor público debe ser necesario para la función.

En los órganos internos de control no existe un procedimiento formal u obligatorio de selección; las contrataciones se realizan sin criterios técnicos, derivado del exceso de discrecionalidad para el titular propiciando, entre otros aspectos, que el personal de nuevo ingreso únicamente cumpla con un perfil académico y no así con la amplia gama de requisitos del puesto, como: la técnica, años de experiencia en el puesto, psicológicos, entre otros (Martínez, 2023, p. 24).

Kaufman y González (citados en Gómez, 2009, p. 24-25), refieren que el tipo de corrupción que más afecta al desarrollo de las dependencias federales, es el que se refiere a problemas y situaciones de clientelismo y nepotismo. El nepotismo es una de las principales prácticas en las que se muestra la corrupción, su práctica no implica una vocación de servicio para servir a la comunidad, sino una situación de privilegio para servir de ella, en forma de reparto de cargos públicos atendiendo a criterios de relación privada.

La selección de personal no puede ser una herramienta poderosa para contender o eliminar un fenómeno como la corrupción administrativa, ya que trasciende en nuestra sociedad y está muy arraigada en el servicio público, pero, sí contribuye a prevenir, disminuir o identificar muchas de las conductas que están visibles u ocultas detrás de ella, y dirigida hacia cada uno de los puestos que integran las áreas de los órganos internos de control (Gómez, 2009, p. 140).

Es de gran importancia la forma de cómo se efectúa la designación o nombramiento de los integrantes de los órganos internos de control de los municipios del estado de Puebla, porque de ello depende que se cumplan los objetivos del Sistema y, en consecuencia, quien resiente esta problemática es la sociedad, porque se ve reflejado en la inadecuada ministración del erario en los servicios y necesidades de la ciudadanía.

Como lo refieren los autores en cita, se deben cumplir procedimientos eficientes, eficaces, que se garantice un sistema en el que se dé oportunidad a los candidatos de que sean elegidos los mejores para ser integrante de los órganos internos de control, porque no es tarea fácil ser contrapeso a los actos de autoridad que propician actos de corrupción, ya que se enfrentarían a intereses políticos, económicos y particulares de quienes ostentan el poder gubernamental.

A continuación, se establecerá la perspectiva teórica de este trabajo en la que se ve reflejado que la designación beneficia a quien ostenta el poder en los municipios del estado de Puebla, por estar a su merced.

1.10. Perspectiva teórica de la tesis.

Este trabajo se centra en la forma de cómo se realiza la designación de los órganos internos de control en los ayuntamientos de Puebla, por lo que resulta de gran apoyo lo referido por Enrique Cabrera Mendoza, respecto a la hechura de las políticas públicas, dado que quien decide el rumbo de estas es quien ostenta el poder, a quien este autor lo denomina como el gran jugador.

Cabrero (1999, p. 193-217), establece que en la realización de políticas públicas todos pueden jugar, tienen fichas sin un proceso de ajuste mutuo, en la que no hay política posible ni acción gubernamental viable.

Refiere que las políticas públicas han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes. Por lo que las políticas públicas fueron percibidas, definidas, ejecutadas y evaluadas desde el gobierno, sin que signifique que se trate de un régimen autoritario, sino únicamente de otro tipo de democracia, con los códigos, tradiciones y otras frecuencias simbólicas, no obstante, no todos los jugadores tienen fichas, sólo los que han logrado insertarse. Si bien los convenios pueden ser mutuos, siempre están sometidos a un gran jugador que tiene más fichas que los demás, por lo que todos se ajustan a él, mientras que él lo hace marginalmente. Se trata de una representación omnipotente que hacen del centralismo y clientelismo su concepción la acción colectiva.

Es el gran jugador y sus colaboradores quienes juegan, mientras que los restantes son meros espectadores, como sucede en todo juego, estos últimos gritan o aplauden, pero la arena del juego no les permite acceder y quienes lo hacen son seleccionados por el gran jugador el que regula la contienda. La mayoría de los espectadores son controlados por el gran jugador; lo que llama como ajuste mutuo, que tiende a asimilarse a la tradición del modelo en México que establece un alineamiento colectivo, lo que provoca fragmentación y caos.

En escenarios como en México, con un incipiente nivel de democracia y derivado de una tradición autoritaria, las tendencias en la transición son extremas; o se mantiene la tradición centralista de subordinación manteniendo los viejos esquemas de intermediación y control o, en su caso, se generan rupturas con los viejos esquemas.

Situaciones de caos se instalan, la incertidumbre dificulta los avances, se abren espacios, pero no se generan acuerdos, lo que hace surgir procesos de fragmentación política, dando lugar a un escenario de democracia centrífuga y frágil,

lo que sigue dando al aparato gubernamental (gran jugador) la capacidad de imponer sus intereses. La realización de políticas públicas se lleva a cabo en un contexto de democracia previamente consolidada y estable.

La mayoría de los participantes estaban previstos al inicio del proceso y pueden surgir nuevos que se incorporan; como en todo juego democrático abierto, habrá ganadores y perdedores, sin embargo, es posible que en este proceso de negociación y ajuste mutuo la solución final alcance a ser al menos satisfactoria para la mayoría.

En el sistema como el mexicano, se convierte en especie de secreto de Estado el diseño de una política o programa, hasta que es dado a conocer al público, momento en el que es casi siempre irreversible, adoptando el discurso para justificar gran parte de políticas a partir de la idea de que son la única opción.

Se establecen estructuras oligopólicas en la producción de políticas, las cuales pueden mantenerse en la medida que sean capaces de cubrir los requisitos y logros que las propias políticas definieron en su fase de diseño. La fase de implementación de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal, que llevó por décadas un crecimiento exponencial de la administración pública; mientras más problemas y programas surgían, más dependencias y entidades aparecían. Esta dinámica ha generado experiencias exitosas y fracasos.

En la actualidad muchas de las áreas de política son atendidas directamente por el Estado y, por otra, la participación de privados se ha dado frecuentemente en carácter de monopolio, lo cual no garantiza un cambio importante en la lógica centralista y cupular, ni mejoras en el ámbito de la eficiencia. En lugar de ampliar la transparencia en la gestión frente a la ciudadanía, por el contrario, se han adoptado arreglos internos y coaliciones cerradas.

La gestión de políticas públicas en México es muy poco proclive a la incorporación de agencias no gubernamentales o privadas, pero cuando se ha hecho, ha producido efectos similares a los que anteriormente se observaban; la lógica de

funcionamiento no cambia en la magnitud esperada, más bien parece que sólo cambia el ropaje.

En consecuencia, la ausencia de un sistema profesionalizado de servicio civil, es la racionalidad de las camarillas la que generalmente se impone sobre los objetivos de las instituciones.

En la hechura de las políticas públicas no hay guardianes eficientes, al menos no con herramientas para vigilar, más bien hay grupos o agentes que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso. Efecto de esto, muy dañino, es que, sin información pública, sin acceso a los procesos internos, el desarrollo de la disciplina está paralizado.

Entre los referentes institucionales que forman parte del sistema político que da origen al enfoque de políticas públicas, se encuentra la obligación de rendir cuentas, tanto de las agencias gubernamentales como de las no gubernamentales que participan en la realización de alguna política; la transparencia en la información y en el manejo de fondos públicos a que estará sujeta la política en cuestión; la función de regulación cruzada, de pesos y contrapesos, que deberán ejercer entre sí los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la autonomía federal entre niveles de gobierno; la profesionalización de los funcionarios públicos participantes; la estabilidad de los objetivos de las agencias gubernamentales involucradas y la aceptación de las normas y legislación vigentes como un marco inamovible que será aplicado sin excepción.

Cuando no hay referentes claros, terrenos de juego bien delimitados y tradición de apego a ciertos límites en la acción de los decisores en el ámbito de las políticas, nos encontramos en un escenario en el que los movimientos y el sentido de las acciones son menos predecibles. La rendición de cuentas es una práctica poco común en sistemas de tradición cerrada. La transparencia es simulada, dado que las agencias responsables de la fiscalización y el control no tienen la información o la capacidad técnica o, en ocasiones, los incentivos suficientes para realizar su labor.

La regulación entre poderes es muestra que son incipientes los instrumentos con los que se cuenta para generar contrapesos reales.

La profesionalización de servidores públicos es inexistente jurídicamente y muy débil en la práctica; por otro lado, la movilidad entre dependencias gubernamentales es intensa y los compromisos institucionales muy por debajo de los compromisos con la camarilla; así, los objetivos de las agencias gubernamentales se mueve junto con los funcionarios que las dirigen, en el que el marco legal, muy denso y elaborado en ciertas áreas, es opcional dado que siempre podrá ser negociable, lo que ubica un escenario de laxitud institucional.

Esto evidencia la complejidad de las políticas, dado que los juegos de actores son impredecibles, la gama de intereses que explican la orientación de una política es mucho más amplia, puede ir desde los intereses de la nación hasta los de la camarilla política, el partido, los amigos, los parientes o hasta los intereses personales del decisor.

Las arenas en este caso son poco estructuradas, muy extensas, móviles y turbulentas. No se distingue dónde comienzan y menos dónde acaban, es decir, las reglas del juego no son claras, se crean y reinventan frecuentemente. La tradición discrecional de un sistema de este tipo hace inciertas las reglas del juego y, en la transición, los mecanismos de regulación están en proceso de construcción; se trata de un escenario de incertidumbre.

Las políticas son el conjunto de normas e imágenes de referencia en función de las cuales son definidos los criterios de intervención del Estado, así como los objetivos de la política pública considerada.

La escuela de estudio de las políticas públicas tiene su denominación de origen, su imagen de marca, su conformación genética de tradiciones culturales. Cuando se intenta desplazar esta caja de herramientas a otro tipo de taller, es fundamental reconocer el espacio de trabajo, rehacer algunas herramientas, inventar otras y dejar de lado otras más, de lo contrario se corre el riesgo de hacer un débil análisis

por insistir en utilizar como receta las rutinas aprendidas para otro tipo de contextos. Es indudable que la vida política, social, institucional y organizacional se vive de una forma diferente según el contexto cultural.

1.10.1. Puntos centrales de la perspectiva teórica del trabajo.

Con todo lo referido por el autor Cabrero, se destacan diversos puntos que sirven de perspectiva para este trabajo:

A. Cuando se realizan políticas públicas, quien define el rumbo es quien se encuentra gobernado, denominado como el gran jugador, en el caso en estudio se trata de la presidenta o presidente municipal, dado que ostentan el poder, quienes definen la hechura de sus políticas públicas y, por ende, hacia dónde se dirige su administración (juego).

B. Referente al nombramiento de sus integrantes o quiénes formarán parte de la administración pública municipal, el gran jugador es quien decide quiénes son los otros jugadores en el tablero, incluso, cuando se trata de externos, si bien se trata de personas que no realizan funciones dentro de la gestión pública, también son controlados, dado que su retribución económica la decide quien los invita a jugar.

Eso sucede con el referente institucional llamado órgano interno de control, ya que al formar parte de la estructura orgánica municipal, evidentemente el gran jugador es quien lo propone, lo invita al juego, le dice qué fichas puede jugar, cómo moverlas, que reglas aplicar e, incluso, cuándo salirse del juego para invitar a nuevos integrantes, en consecuencia, esa institución es simulada por estar maniobrada por el titular de la dependencia pública municipal a su merced.

C. Esto sucede porque en la creación del Sistema no se establecieron las reglas del juego de forma adecuada, en el sentido de que siendo el órgano interno de control una institución de contrapeso creada en una ley general, se dejó a la libertad a los titulares de los entes públicos municipales de maniobrar cómo jugarían en las administraciones, lo que evidencia que al tratarse de un juego en el que quien decide es el gran jugador, evidencia que su participación es simulada.

Por ende, bien lo refiere Cabrero: la vida política social, institucional y organizacional se vive dependiendo el contexto cultural, pero, más bien, conforme a las reglas que dictan alcaldes en los ayuntamientos de Puebla.

Capítulo 2. Apuntes metodológicos.

Como este trabajo se centra en el análisis de la designación de los órganos internos de control, su estudio se estableció en los municipios del estado de Puebla, a efecto de conocer cómo es su estructura, operatividad, competencias y funcionamiento, para saber si se cumplen o no los objetivos de los Sistemas Nacional y Local Anticorrupción.

Con la información recabada y analizada se podrá demostrar que ese contrapeso municipal es una simulación, dado que su existencia es para sólo cumplir requisitos formales, pero no se cumplen los objetivos para los que fue creada esa institución.

2.1. Solicitud de información.

Se realizó un cuestionario de 90 preguntas a los 217 ayuntamientos del estado de Puebla, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en el que se solicitó informar de forma esencial:

- a.** Cómo y quién realizó la designación y nombramiento de los integrantes de su órgano interno de control.
- b.** Quién es el superior jerárquico de los integrantes del órgano interno de control.
- c.** Cómo se remunera económicamente a los servidores públicos que integran el órgano interno de control.
- d.** El número de resoluciones administrativas que impusieron sanciones administrativas por faltas administrativas graves.
- e.** Se solicitaron las actas de cabildo en las que se designó a los integrantes del órgano interno de control, a efecto de que se analizara y corroborara dicha información brindada.

De esta solicitud, dieron contestación 171 municipios y 46 fueron omisos en responder el cuestionario, sin que se haya justificado el motivo por el que no realizaron dicha contestación.

Posteriormente, al analizar esa información, se consideró necesario realizar una segunda consulta, igualmente a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a los 217 municipios de Puebla, para que dieran a conocer la forma en la que se había realizado el organigrama municipal de cada uno de los ayuntamientos y, con ello, se analizaran dos puntos fundamentales:

Uno. Si existía o no en su organigrama la institución del órgano interno de control; y,

Dos. En caso de que sí existiera, conocer la posición jerárquica que tenía dentro del ayuntamiento para saber si dependía o no de algún área administrativa.

Cabe precisar que ambas solicitudes se acotaron al periodo de la administración pública municipal de 2021 al 2024, dado que cuando se realizaron las consultas fue en 2024, por lo que en ese periodo de consulta se encontraban gobernando ese trienio.

2.2. Depuración de información.

Una vez que se realizaron ambas consultas, se procedió a descartar a los municipios que no contestaron una o ambas encuestas, dado que para este trabajo era indispensable que se contestaran las dos, porque de ello dependía que se pudiera conocer si tenían o no creado su órgano interno de control, para proceder a analizar su estructura y forma de designación.

Consecuentemente, se tuvo como resultado que 28 municipios que no contestaron ambas encuestas, 18 no contestaron la primera y 18 la segunda, siendo un total de 64 municipios que no contestaron como se tenían considerado. Lo anterior se puede advertir en la siguiente imagen.

Cuadro 2. Municipios de Puebla que no contestaron una o ambas encuestas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Cuadro 2. Municipios de Puebla que no contestaron una o ambas encuestas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.			
	28 municipios no contestaron las dos encuestas	18 municipios no contestaron la primera encuesta	18 municipios no contestaron la segunda encuesta
1	Acateno	Aljojuca	Ahuehuetitla
2	Acteopan	Altepexi	Chignahuapan
3	Chapulco	Calpan	Coatepec
4	Chila de la Sal	Chichiquila	Cohuecan
5	Cohetzala	Chignautla	Coyomeapan
6	Huehuetla	Coxcatlán	Cuyoaco
7	Huehuetlán el Chico	Cuautempan	San Jerónimo Tecuanipan
8	Hueyapan	Eloxochitlán	San Miguel Xoxtlá
9	Jopala	Huachinango	Santa Inés Ahuatempan
10	San Antonio Cañada	Mixtla	Tenampulco
11	San Diego La Mesa Tochimiltzingo	Oriental	Tepeojuma
12	San Felipe Teotlancingo	Palmar de Bravo	Tianguismanalco
13	San Pablo Anicano	Quecholac	Tlanepantla
14	San Pedro Yeloixtlahuaca	San José Chiapa	Xicotlán
15	San Salvador Huixcolotla	Santiago Miahuatlán	Xochiapulco
16	Santo Tomás Hueyotlipán	Teotlalco	Zacapala
17	Teopantlán	Tlacuilotepec	Zacapoaxtla
18	Tepanco de López	Zapotitlán de Méndez	Zacatlán
19	Tepexco		
20	Tlahuapan		
21	Tlapacoya		
22	Totoltepec de Guerrero		
23	Xayacatlán de Bravo		
24	Xochitlán Todos Santos		
25	Xochitlán de Vicente Suárez		
26	Yaonáhuac		
27	Yehualtepec		
28	Zapotitlán		

Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Esos municipios fueron descartados, porque en las consultas realizadas no realizaron la contestación de lo solicitado, dado que siempre se quedó en proceso, como se advierte a continuación.

Cuadro 3. Repuestas inconclusas.

Plataforma Nacional de Transparencia Inicio Información Pública Solicitudes Quejas Datos Abiertos Estadísticas											
Ver detalle	-	Tipo	Folio TI	Estatus TI	Autoridad Garante TI	Institución TI	Fecha oficial de recepción TI	Fecha última respuesta TI	Fecha límite de entrega TI	Última Actividad TI	Movimientos disponibles
>			210445324000019	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de Xochiapulco	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210445624000018	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de Xochitlán Todos Santos	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210445524000016	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de Xochitlán de Vicente Suárez	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210445724000025	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de Xonahuatepec	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210445824000027	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de Venusticpac	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210445924000020	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de Zacapala	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210446224000022	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de Zapotlán	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210437524000034	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de San Antonio Calada	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210437624000018	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de San Diego La Mesa Tschimitzango	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
>			210437724000023	En proceso	PUE - TRANSPARENCIA PARA PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS	H. Ayuntamiento de San Felipe Teclatongo	03/10/2024	03/10/2024	31/10/2024	Registro de la solicitud de acceso a la información pública	-
Mostrando 1 a 10 de 442 filas << 1 2 3 4 5 >> 10											

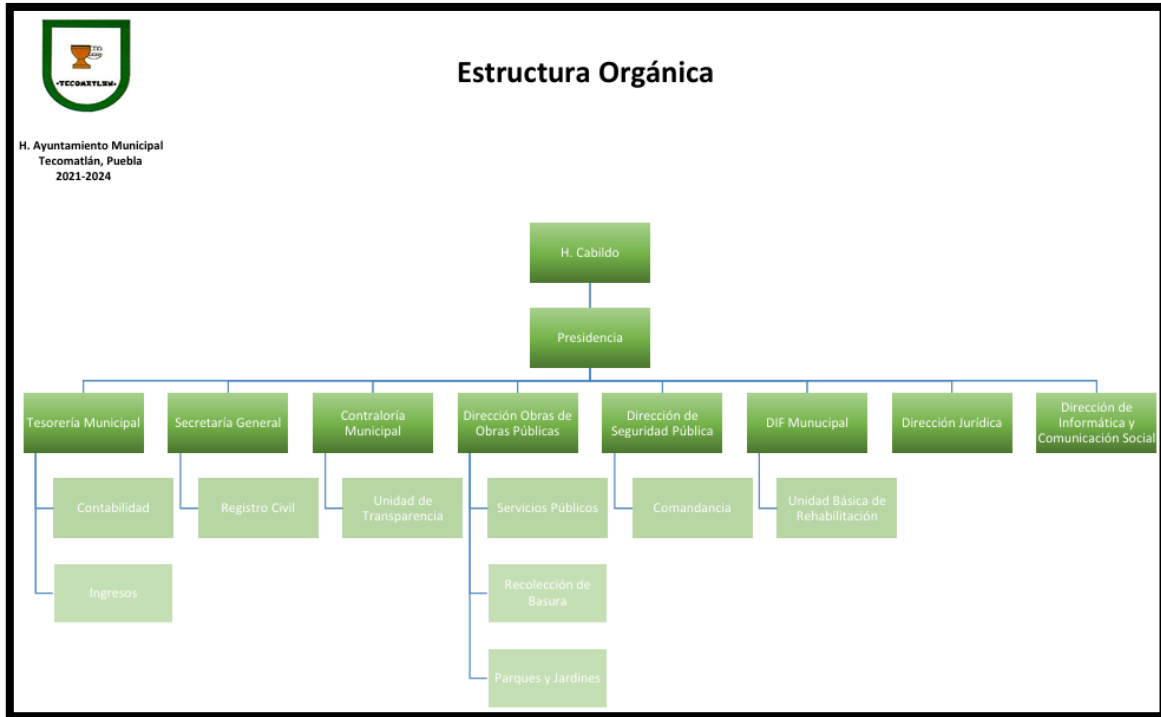
En consecuencia, para efecto de este trabajo a esos municipios se les clasificó como ayuntamientos que no tienen órgano interno de control, dado que no se tiene la certeza de su existencia.

2.3. Municipios que se conoció no tienen órgano interno de control.

Como segundo filtro para descartar el análisis de otros ayuntamientos, se estudiaron las contestaciones de los que sí informaron en la segunda solicitud de información, con la que se pudo visualizar su organigrama y se consideró descartar el análisis de las alcaldías que no tenían contemplada en su organización el órgano interno de control.

Esta segregación se realizó por diversas razones, siendo la primera porque no tienen contemplada la existencia del órgano interno de control, como a continuación se visualiza.

Cuadro 4. Ejemplo de municipio en el que no existe OIC.



Fuente: Información obtenida de las consultas realizadas en Plataforma Nacional de Transparencia.

En dicho ejemplo, se puede advertir que no existe el órgano interno de control, como sucede en muchos otros municipios que también se descartaron por la misma razón para que pudieran ser analizados, si bien tienen contraloría municipal, dicho contrapeso es diferente, como previamente se dijo, al que se analiza en este trabajo (OIC).

Como segunda razón, también fueron descartados los municipios que, hicieron referencia que se podía consultar en la página oficial del municipio, en el correo señalado del solicitante o en la Plataforma Nacional de Transparencia como obligación de ley, sin embargo, al consultar dichas ligas de acceso o páginas de Internet, no se encontró dicha información, por lo que también fueron descartados esos municipios y se les consideró que no tenían dicho contrapeso institucional. Como ejemplo de dichas contestaciones, se puede visualizar el siguiente ejemplo.

Cuadro 5. Ejemplo de municipio en el que fueron evasivas las respuestas.

DEPENDENCIA	MPIO. PANTEPEC
SECCIÓN	UNIDAD DE TRANSPARENCIA
NÚMERO DE OFICIO	PNT023/OCT/2024
EXPEDIENTE	RESPUESTA PNT

Pantepec, Puebla a 04 de octubre de 2024

HOJA 1 DE 1

**A Quien Corresponda
PRESENTE:**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 142, 144, 145, 146, 147, 150, 156, 161, 162, 165 y 166 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

Por medio de la presente el que suscribe C. Adrian Mendoza Allende Titular de la Unidad de Transparencia, Protección de Datos Personales y Acceso a la Información del H. Ayuntamiento de Pantepec, envío un cordial saludo y aprovecho la ocasión para hacer de su conocimiento que en base a la solicitud de información que usted realizó por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio: **210436722000029** donde usted solicita la siguiente información:

"SOLICITUD DE ORGANIGRAMA MUNICIPAL.pdf."

Se hace de conocimiento que el organigrama general se encuentra publicado en la página oficial de ayuntamiento, anexo el link correspondiente al organigrama general en este archivo pdf.

[Municipio de Pantepec \(pantepecpue.gob.mx\)](http://Municipio de Pantepec (pantepecpue.gob.mx))

Sin más por el momento quedo a sus órdenes, para cualquier duda o aclaración.
Atentamente

**Titular de la Unidad de Transparencia, Protección de Datos Personales y Acceso a la
Información del H. Ayuntamiento de Pantepec**

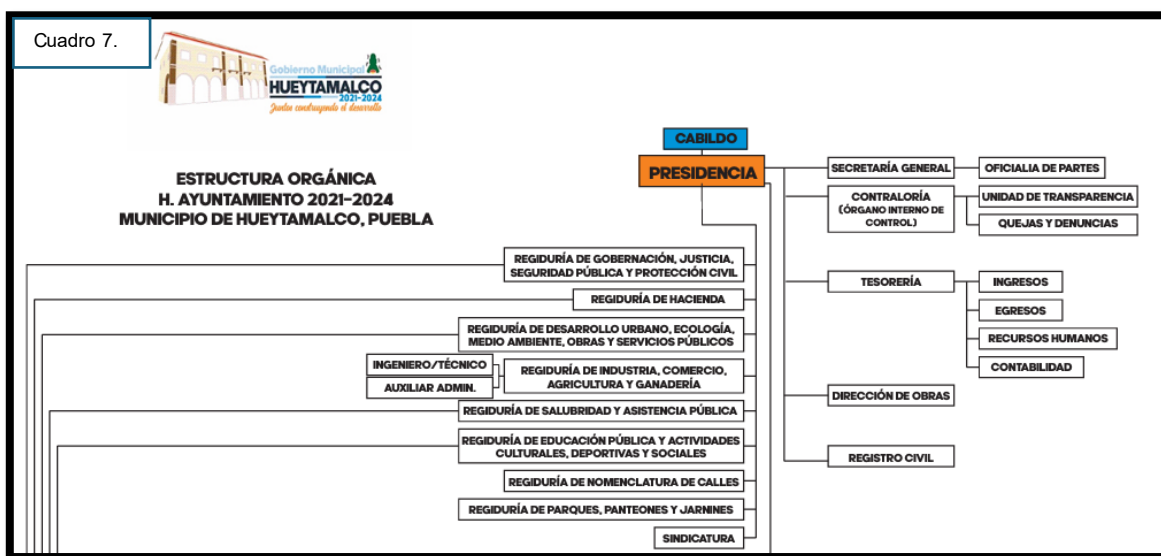


C. Adrian Mendoza Allende

Fuente: Información obtenida de las consultas realizadas en Plataforma Nacional de Transparencia.

Como tercer motivo, se descartaron los municipios que erróneamente nombraron a sus contralorías municipales como órganos internos de control, ya que de las actas

Cuadros 6 y 7. Ejemplos de municipios que confunden el OIC con la contraloría municipal.



83

De estos ejemplos, se puede advertir que esas administraciones confunden el tipo de contrapeso, dado que a la contraloría municipal la denominan como órgano interno de control, siendo errónea esa designación, dado que en las actas de cabildo analizadas lo que realmente regulaban eran las facultades del contralor municipal. Por ese motivo, también se tuvo como inexistente el órgano interno de control en esos municipios.

En consecuencia, de la información recabada en ambas solicitudes se obtuvo que, por las razones apuntadas, 96 municipios no cuentan con órgano interno de control como se puede corroborar con la información obtenida.

Cuadro 8. Municipios de Puebla que se consideraron que no tienen OIC.

Cuadro 8. Municipios de Puebla que se consideraron que no tienen órgano interno de control.							
1	Acatlán	25	Esperanza	49	Olintla	73	Tepeyahualco
2	Acatzingo	26	Francisco Z. Mena	50	Pahuatlán	74	Tepeyahualco de Cuauhtémoc
3	Ahuatlán	27	Guadalupe	51	Pantepec	75	Tetela de Ocampo
4	Ahuazotepec	28	Hermenegildo Galeana	52	Petlalcingo	76	Teteles de Ávila Castillo
5	Amixtlán	29	Honey	53	Pixtla	77	Teziutlán
6	Amozoc	30	Huejotzingo	54	San Andrés Cholula	78	Tilapa
7	Atempan	31	Hueytamalco	55	San Felipe Tepatlán	79	Tlacotepec de Benito Juárez
8	Atexcla	32	Hueytalpan	56	San Gabriel Chilac	80	Tlaltenango
9	Atlequizayan	33	Ixcamilpa de Guerrero	57	San Jerónimo Xayacatlán	81	Tlaola
10	Atoyatempan	34	Ixtacamaxtitlán	58	San Juan Atenco	82	Tlapanalá
11	Atzizihuacán	35	Ixtepec	59	San Juan Atzompa	83	Tlatlauquitepec
12	Atzizintla	36	Jalpan	60	San Martín Texmelucan	84	Tlaxco
13	Ayotoxco de Guerrero	37	Jolalpan	61	San Matías Tlalancateca	85	Tochtepec
14	Caltepec	38	Jonotla	62	San Miguel Xitlán	86	Tuzamapan de Galeana
15	Camocuautla	39	Juan N. Méndez	63	San Salvador el Verde	87	Tzicatlacoyan
16	Caxhuacan	40	Magdalena Tlatlauquitepec	64	Santa Catarina Tlatempan	88	Venustiano Carranza
17	Chiautzingo	41	Libres	65	Soltepec	89	Vicente Guerrero
18	Chiconcuautla	42	Los Reyes de Juárez	66	Tecali de Herrera	90	Xicotepec de Juárez
19	Chinantla	43	Naupan	67	Tecomatlán	91	Xiutetelco
20	Coatzingo	44	Nauzontla	68	Tehuiztzingo	92	Zaragoza
21	Coyotepec	45	Nealtican	69	Tepango de Rodríguez	93	Zihuateutla
22	Cuayuca de Andrade	46	Nicolás Bravo	70	Tepeaca	94	Zongozotla
23	Cuetzalan del Progreso	47	Nopalucan	71	Tepemaxalco	95	Zoquiapan
24	Domingo Arenas	48	Ocoatepec	72	Tepetzintla	96	Zoquián
Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.							

2.4. Municipios que sirven de objeto de estudio para este trabajo.

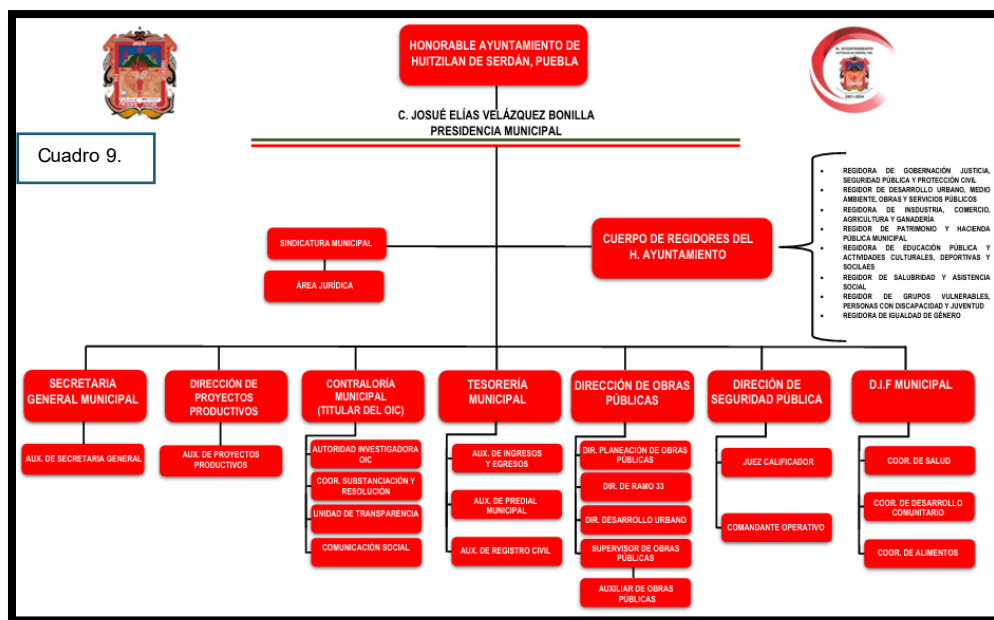
Con los anteriores filtros y depuración de información, se obtuvo que, de la información recabada, 57 de los 217 municipios de Puebla, sí cuentan con órgano interno de control y 160 no tienen, lo cual es preocupante, porque se presume que en esos municipios no existe quién detecte, prevenga, investigue y sancione los actos de corrupción y, por ende, se permite su realización.

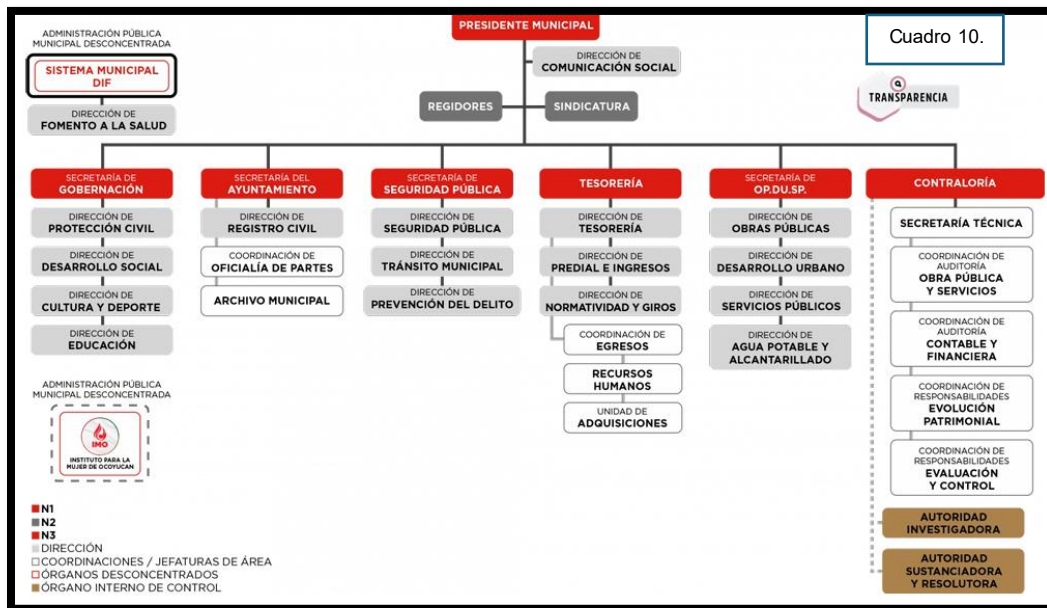
Ahora, de los 57 municipios que reportaron sí tener OIC en su organigrama, se dividió en los que hacen depender ese contrapeso de la contraloría municipal y de los que lo reconocen como independiente, como a continuación se analiza.

2.4.1. Municipios de Puebla en los que el OIC dependen de la contraloría municipal.

De los 57 ayuntamientos analizados, 52 colocan al órgano interno de control dependiente jerárquicamente de la contraloría municipal como se visualiza en algunos ejemplos a continuación.

Cuadros 9 y 10. Ejemplos de municipios en los que el OIC depende de la contraloría municipal.





Fuente: Información obtenida de las consultas realizadas en Plataforma Nacional de Transparencia.

Aunque esos municipios reconocen la existencia de las tres autoridades investigadora, substanciadora y resolutora, que conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas deben integrar al órgano interno de control, dicha supeditación jerárquica ante la contraloría municipal, rompe el objetivo de dicho contrapeso institucional, dado que a nivel federal su creación fue para que fungiera con independencia y autonomía técnica, siendo que no sucede eso en los siguientes 52 municipios.

Cuadro 11. Municipios que tienen OIC pero depende de la contraloría municipal.

Cuadro 11. Municipios que sí tienen órgano interno de control, pero dependen jerárquicamente de la contraloría municipal.

1	Acajete	14	Chila	27	Huitziltepec	40	San Martín Totoltepec
2	Ahuacatlán	15	Chilchotla	28	Ixcaquixtla	41	San Nicolás Buenos Aires
3	Ajalpan	16	Coronango	29	Izúcar de Matamoros	42	San Nicolás de los Ranchos
4	Albino Zertuche	17	Cuapiaxtla de Madero	30	Juan C. Bonilla	43	San Pedro Cholula
5	Aquixtla	18	Cuautinchan	31	Juan Galdino	44	San Salvador el Seco
6	Atlixco	19	Cuautlancingo	32	Lafragua	45	Santa Isabel Cholula
7	Atzala	20	Epatlán	33	Molcaxac	46	Tecamachalco
8	Axutla	21	General Felipe Ángeles	34	Ocoyucan	47	Tehuacán
9	Cañada Morelos	22	Guadalupe Victoria	35	Puebla	48	Tepatlatxco de Hidalgo
10	Chalchicomula de Sesma	23	Huaquechula	36	Quimixtlán	49	Tlachichuca
11	Chiautla	24	Huatlatlauca	37	Rafael Lara Grajales	50	Tochimilco
12	Chietla	25	Huehuetlán el Grande	38	San Gregorio Atzompa	51	Tulcingo
13	Chigmecatitlán	26	Huitzilan de Serdán	39	San José Miahuatlán	52	Xochiltepec

Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Respecto a estos municipios, se realizó el siguiente análisis de diversos rubros clasificados de la letra **A** hasta la **H**, que se pueden visualizar en la siguiente tabla que se segregó en dos partes a efecto de que su visualización sea mejor en este documento:

Cuadro 12. Análisis de los 52 municipios de Puebla que sí tienen OIC, pero dependen de la contraloría municipal (dividido en dos partes).

Cuadro 12. Análisis de los 52 municipios de Puebla que sí tienen órgano interno de control, pero que dependen jerárquicamente de su contraloría municipal (A-D).

#	Municipio	A		B			C		D		
		Quién propuso al OIC		Quién designó a las autoridades del OIC			Forma de designación de los integrantes del OIC		Quién expidió el nombramiento de los integrantes del OIC		
		PM	CM	PM	CM	Cabildo a propuesta de PM	Directa	Experiencia	PM	CM	Cabildo
1	Acajete	X				X	X				X
2	Ahuacatlán	X		X			X				X
3	Ajalpan	X		X			X		X		
4	Albino Zertuche	X		X			X		X		
5	Aquixtla	X		X			X				X
6	Atlixco	X		X			X		X		
7	Atzala	X		X			X		X		
8	Axutla	X		X			X		X		
9	Cañada Morelos	X				X	X		X		
10	Chalchicomula de Sesma	X				X	X		X		
11	Chiautla	X				X	X				X
12	Chietla	X				X	X		X		
13	Chigmecatitlán	X		X			X		X		
14	Chila	X		X			X		X		
15	Chilchotla	X				X	X		X		
16	Coronango	X				X		X	X		
17	Cuapiaxtla de Madero	X		X			X		X		
18	Cuautinchan	X		X			X		X		
19	Cuautlancingo	X		X			X		X		
20	Epatlán	X				X	X		X		
21	General Felipe Ángeles	X		X			X		X		
22	Guadalupe Victoria	X				X	X		X		
23	Huachecula	X				X		X	X		
24	Huatlatlauca	X				X	X		X		
25	Huehuetlán el Grande	X				X	X				X
26	Huitzilán de Serdán	X		X			X		X		
27	Huitziltepec	X		X			X				X
28	Ixcaquixtla	X		X			X		X		
29	Izúcar de Matamoros	X		X			X		X		
30	Juan C. Bonilla	X		X			X				X
31	Juan Galdino	X		X			X				X
32	Lafragua	X				X	X		X		
33	Molcaxac	X				X	X		X		
34	Ocoyucan	X		X			X		X		
35	Puebla	X		X				X		X	
36	Quimixtlán	X		X			X		X		
37	Rafael Lara Grajales	X		X			X		X		
38	San Gregorio Atzompa	X		X			X		X		
39	San José Miahuatlán	X		X			X		X		
40	San Martín Totoltepec	X		X			X		X		
41	San Nicolás Buenos Aires	X		X			X		X		
42	San Nicolás de los Ranchos	X		X			X		X		
43	San Pedro Cholula	X		X			X		X		
44	San Salvador el Seco	X				X		X	X		
45	Santa Isabel Cholula	X				X	X		X		
46	Tecamachalco		X		X			X	X		
47	Tehuacán	X			X		X		X		
48	Tepatlaxco de Hidalgo	X		X			X		X		
49	Tlachichuca	X		X			X		X		
50	Tochimilco	X		X			X			X	
51	Tulcingo	X				X		X	X		
52	Xochiltepec	X		X			X		X		

Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.

CM: Contraloría Municipal.
PM: Presidencia Municipal.

TOIC: Titular del Órgano Interno de Control.

Cuadro 12. Análisis de los 52 municipios de Puebla que sí tienen órgano interno de control, pero que dependen jerárquicamente de su contraloría municipal (E-H).												
#	Municipio	E		F		G					H	
		Superior jerárquico de los integrantes del OIC		A quién rinden cuentas los integrantes del OIC		Forma de remunerar al OIC					Se han emitido resoluciones por responsabilidad administrativa	
		PM	CM	PM	CM	Participaciones	Nómina	Confianza	Recursos Propios	Ninguna	SÍ (NÚMERO)	NO
1	Acajete		X		X	X					X (5)	
2	Ahuacatlán		X		X			X				X
3	Ajalpan	X			X	X						X
4	Albino Zertuche		X		X	X						X
5	Aquixtla		X		X			X				X
6	Atlixco		X		X	X					X (4)	
7	Atzala		X		X	X						X
8	Axutla		X		X	X					X (1)	
9	Cañada Morelos		X		X	X					X (1)	
10	Chalchicomula de Sesma		X		X		X					X
11	Chiautla		X		X	X						X
12	Chietla		X		X	X						X
13	Chigmecatitlán		X		X	X						X
14	Chila		X		X	X						X
15	Chilchotla		X		X	X						X
16	Coronango		X		X			X				X
17	Cuapixtla de Madero		X		X					X		X
18	Cuautinchan		X		X	X						X
19	Cuautlancingo		X		X	X					X (2)	
20	Epatlán		X		X	X						X
21	General Felipe Ángeles		X		X					X		X
22	Guadalupe Victoria		X		X					X		X
23	Huaquechula				X	X						X
24	Huatlatlauca		X		X	X						X
25	Huehuetlán el Grande		X		X	X					X (3)	
26	Huitzilán de Serdán		X		X	X						X
27	Huitziltepec		X		X	X						X
28	Ixcaxtla		X		X	X						X
29	Izúcar de Matamoros		X		X	X					X (1)	
30	Juan C. Bonilla		X		X	X						X
31	Juan Galdino		X		X	X						X
32	Lafragua	X			X	X						X
33	Molcaxac		X		X	X						X
34	Ocoyucan		X		X				X			X
35	Puebla		X		X	X					X (12)	
36	Quimixtán		X		X	X					X (2)	
37	Rafael Lara Grajales		X		X	X						X
38	San Gregorio Atzompa		X		X	X						X
39	San José Miahuatlán		X		X	X						X
40	San Martín Totoltepec		X		X	X						X
41	San Nicolás Buenos Aires		X		X	X						X
42	San Nicolás de los Ranchos		X		X	X					X (11)	
43	San Pedro Cholula		X		X	X						X
44	San Salvador el Seco		X		X	X						X
45	Santa Isabel Cholula		X		X	X						X
46	Tecamachalco		X		X	X						X
47	Tehuacán		X		X	X					X (25)	
48	Tepatlaxco de Hidalgo	X		X					X			
49	Tlachichuca	X			X	X						X
50	Tochimilco		X		X	X						X
51	Tulcingo		X		X			X				X
52	Xochiltepec		X		X	X						X
Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.								CM: Contraloría Municipal. PM: Presidencia Municipal.		TOIC: Titular del Órgano Interno de Control.		

De la información adquirida por las dos consultas se pudo obtener que 52 municipios de Puebla sí tienen órgano interno de control, pero dicho contrapeso depende jerárquicamente de la contraloría municipal y se obtuvieron los siguientes resultados una vez que se analizaron las actas de cabildo de cada uno de los municipios:

En el rubro indicado con la letra **A**, se obtuvo que en 51 municipios el presidente municipal fue quien propuso al OIC, así como a sus integrantes; y, en 1 municipio lo realizó el contralor municipal.

Respecto al rubro **B**, en 33 municipios la presidencia municipal designó al OIC; 17 municipios lo designaron a través del cabildo, pero a propuesta de presidencia municipal; y, en 2 fueron designados por la contraloría municipal.

En cuanto al rubro **C**, se conoció que en 46 municipios la designación de los integrantes del OIC fue de manera directa (sin procedimiento alguno); y, en 6 alcaldías la designación fue por experiencia profesional.

Por lo que hace al rubro **D**, se obtuvo que en 42 municipios la presidencia municipal fue quien expidió el nombramiento de los integrantes del OIC; en 8 alcaldías los emitió el cabildo; y, en 2, fue la contraloría municipal quien los suscribió.

En el rubro **E**, se analizó que en 48 municipios el OIC depende jerárquicamente de la contraloría municipal, mientras que 4 alcaldías dependen directamente de la presidencia municipal.

Referente al rubro **F**, se conoció que en 51 ayuntamientos el OIC le rinde cuentas o da informes a la contraloría municipal y en 1 municipio lo hace a la presidencia municipal.

En cuanto a la remuneración de los integrantes del OIC, en el rubro **G**, se informó que en 42 municipios la remuneración es por medio de las participaciones federales; en 4 su remuneración es por la partida de personal de confianza; 3 alcaldías no dan pago; 2 es con recursos propios; y, 1 remunera con su nómina.

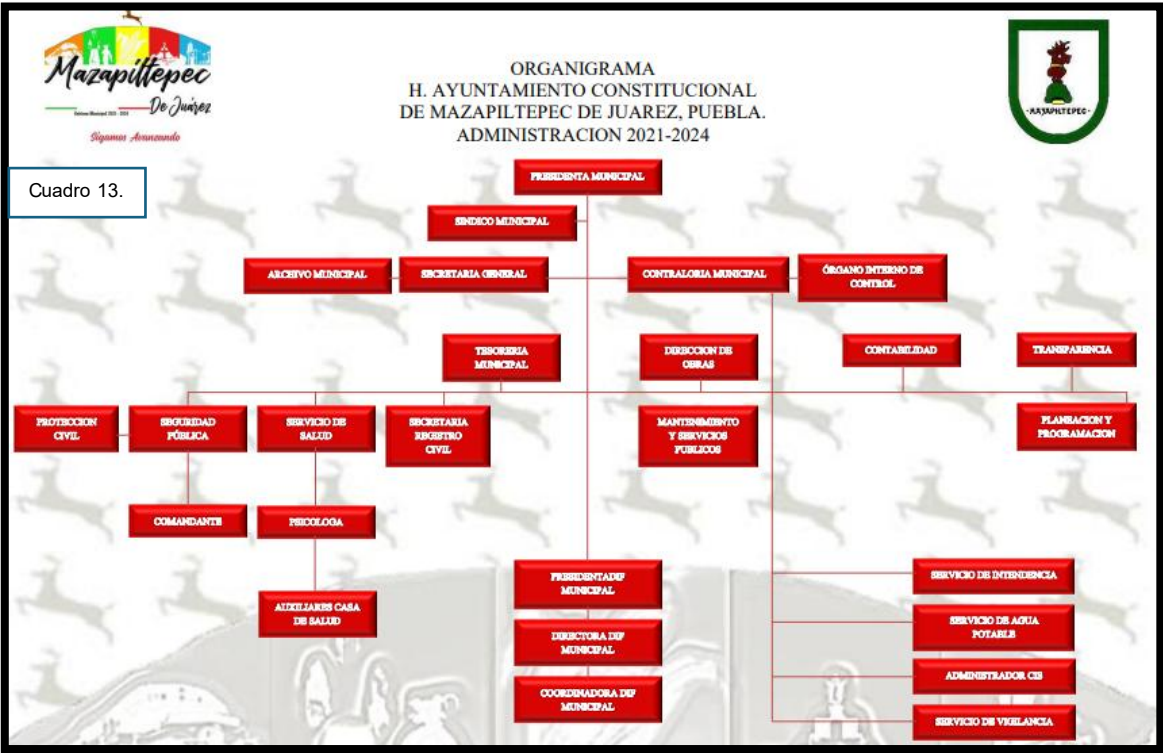
Finalmente, en el rubro **H**, se conoció que en 41 municipios no se ha sancionado a ningún servidor público y en 11 sí se han emitido resoluciones administrativas respecto a faltas administrativas no graves.

Cabe precisar que existe una confusión en las funciones tanto de la contraloría municipal como del órgano interno de control, por lo que ambos son contrapesos en los municipios y, por tanto, deben ser figuras administrativas independientes, no como lo establecen estos 52 municipios que depende jerárquicamente de la contraloría municipal.

2.4.2. Municipios de Puebla en los que el OIC se creó independiente de las áreas administrativas.

De los 217 municipios, únicamente 5 municipios tienen dicho contrapeso institucional sin jerarquía institucional, pero, con deficiencias estructurales y de dependencia; como ejemplo de su posición jerárquica se visualizan a continuación en unos municipios.

Cuadros 13 y 14. Municipios en los que el OIC se encuentra independiente en el organigrama municipal.





Fuente: Información obtenida de las consultas realizadas en Plataforma Nacional de Transparencia.

De dichos organigramas, se puede advertir que 5 municipios se encuentran cumpliendo lo establecido por el Sistema Nacional Anticorrupción al haber creado su órgano interno de control independiente de cualquier otra área del ayuntamiento, esto es, que a diferencia de los anteriores 52 municipios analizados, en estos 5 sí se establece la existencia de los dos contrapesos municipales, a saber, contraloría municipal y OIC.

Sin embargo, al analizar el primer cuestionario realizado, así como las actas de cabildo que se solicitaron, se conoció que existe falla estructural, jerárquica y de dependencia en dichos ayuntamientos, como a continuación se visualiza en el siguiente cuadro en el que se establecieron rubros del **A** hasta la **H**, que se divide en dos partes para mejor comprensión en este trabajo.

Cuadro 15. Análisis de 5 municipios de Puebla en los que el OIC es independiente de otra área administrativa.

Cuadro 15. Análisis de los 5 municipios de Puebla que su OIC es independiente de otra área administrativa (A-D).

#	Municipio	A		B		C		D	
		Quién propuso al OIC		Quién designó a las autoridades del OIC		Forma de designación del OIC		Quién expidió el nombramiento de los integrantes del OIC	
		PM	CM	PM	Cabildo a propuesta de PM	Directa	Experiencia	PM	Cabildo
1	Mazapiltepec de Juárez	X		X		X		X	
2	San Sebastián Tlacotepec	X			X		X	X	
3	Tepexi de Rodríguez	X			X	X		X	
4	Zautla	X		X		X			X
5	Zinacatepec	X			X	X		X	
Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.					CM: Contraloría Municipal. PM: Presidencia Municipal.		TOIC: Titular del Órgano Interno de Control.		

Cuadro 15. Análisis de los 5 municipios de Puebla que su OIC es independiente de otra área administrativa (E-H).

#	Municipio	E				F			G			H	
		Superior Jerárquico de los integrantes del OIC				A quién rinden cuentas los integrantes del OIC			Forma de remunerar al OIC			Se han emitido resoluciones por responsabilidad administrativa	
		PM	CM	Cabildo	TOIC	PM	TOIC	Nadie	Participaciones	Recursos Propios	Ninguno	SÍ	NO
1	Mazapiltepec de Juárez				X		X		X			X (1)	
2	San Sebastián Tlacotepec		X					X	X				X
3	Tepexi de Rodríguez	X				X			X				X
4	Zautla			X			X			X			X
5	Zinacatepec				X	X					X		X
Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia.					CM: Contraloría Municipal. PM: Presidencia Municipal.		TOIC: Titular del Órgano Interno de Control.						

Si bien los 5 municipios que tienen independizado su OIC, al no depender jerárquicamente de ningún área administrativa, su operatividad se desvirtúa al analizar los cabildos y al analizar las noventa preguntas del primer cuestionario.

Se afirma esto, porque se puede advertir que en el rubro **A**, se conoció que el titular de la presidencia municipal fue quien propuso a los integrantes del OIC.

En el rubro **B**, se puede advertir que 3 de esos municipios designaron al OIC a través del cabildo, pero a propuesta de la presidencia municipal; y, 2 en dos de ellos, la presidencia municipal los designó.

En cuanto al rubro **C**, 4 municipios designaron directamente, sin procedimiento alguno, a su OIC y sólo 1 lo eligió a través de su experiencia.

La persona que expidió el nombramiento de los integrantes del OIC fue la presidencia municipal en 4, mientras que en 1 los emitió el cabildo, como se advierte del rubro **D**.

Referente al rubro **E**, en 2 de los municipios su superior jerárquico es el titular del OIC, y en los 3 restantes es la presidencia municipal, contraloría municipal y cabildo.

Respecto a quién le rinde cuentas el OIC, se conoció que en 2 municipios se rinde cuentas a la presidencia municipal; 2 al titular del OIC; y, en 1 a ninguna figura municipal, como se visualiza en el rubro **F**.

La remuneración de los integrantes del OIC se hace a través de participaciones federales en 3 municipios; en otro con recursos propios y en el restante no se les da remuneración alguna por ser de representación, como se estableció en el rubro **G**.

Y, en cuanto al rubro **H**, en 4 alcaldías no se han emitido resoluciones de responsabilidad administrativa por faltas no graves, mientras que en 1 sí.

Con la información obtenida a través de la metodología, se procede a realizar análisis un reporte de los resultados, así como su análisis respectivo.

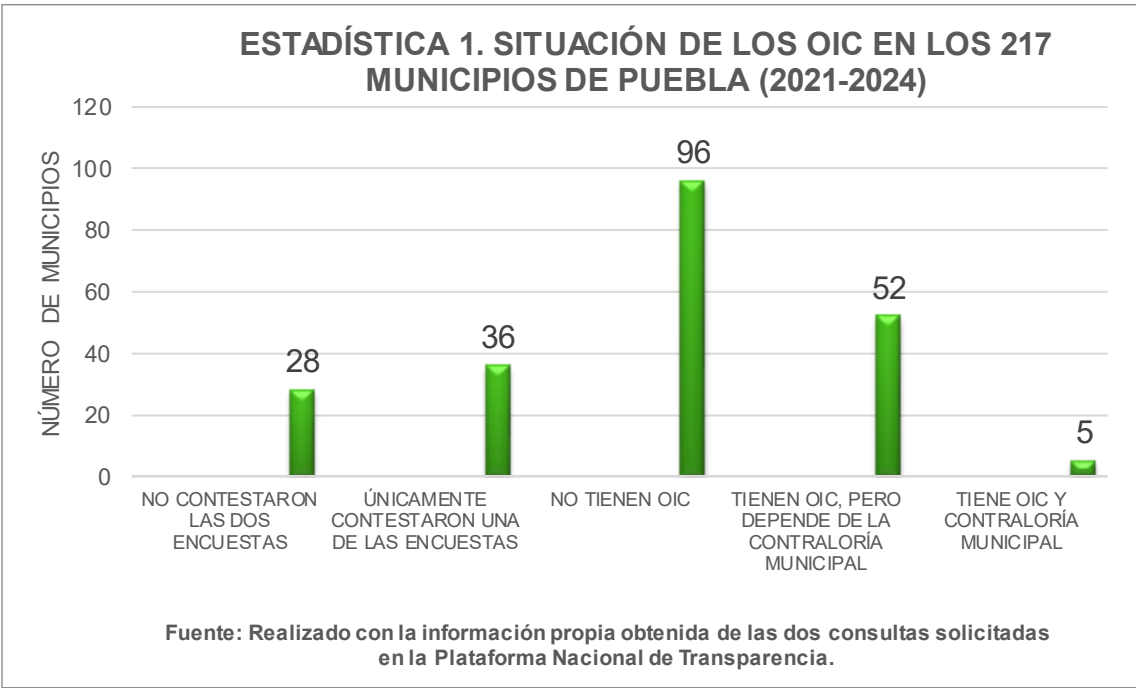
Capítulo 3. Reporte de resultados.

Con los datos que se obtuvieron se procede a realizar un análisis de lo que sucede con la designación, estructura y funcionamiento de los OIC en los ayuntamientos de Puebla.

3.1. Estadísticas.

De la información obtenida en las dos consultas realizadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, se obtuvo que los OIC de los 217 municipios de Puebla tienen la situación siguiente:

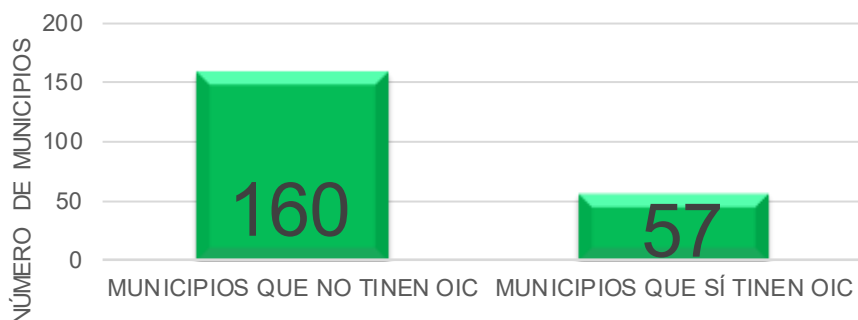
Estadística 1. Situación de los OIC en los 217 municipios del estado de Puebla.



De la información anterior, se clasificó a los ayuntamientos que sí tienen OIC y los que no tienen, dando como resultado la siguiente estadística:

Estadística 2. Municipios del estado de Puebla que sí tienen y no tienen OIC.

ESTADÍSTICA 2. RESULTADO DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA QUE SÍ TIENEN Y NO TIENEN OIC (2021-2024)

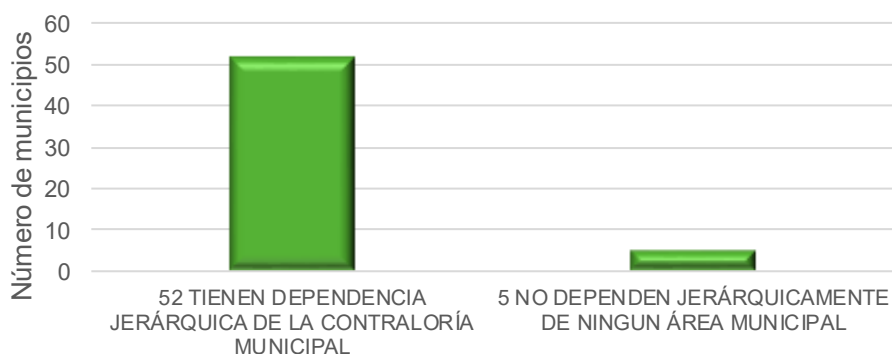


Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia

De los 57 municipios que sí tienen OIC y que sirvieron de análisis para este trabajo, se subdividió entre los que dependen jerárquicamente de la contraloría municipal y de los que son independientes en su organigrama, como se visualiza en la siguiente estadística:

Estadística 3. Número de municipios del estado de Puebla que sí tienen OIC, pero que dependen y no jerárquicamente.

ESTADÍSTICA 3. TOTAL DE MUNICIPIOS QUE SÍ TIENEN OIC EN PUEBLA (2021-2024).



Fuente: Realizado con la información propia obtenida de las dos consultas solicitadas en la Plataforma Nacional de Transparencia

Se obtuvo como resultado que, de los 217 municipios de Puebla, 52 tienen OIC, pero dependen jerárquicamente de la contraloría municipal, mientras que 5 no tienen dependencia jerárquica con ningún área administrativa, pero con diversas deficiencias de subordinación y supeditación con el titular del ente público municipal.

3.2. Análisis de resultados.

Con los datos estadísticos e información recabada, se pueden argumentar resultados que ayudan a verificar que la designación de los integrantes de los órganos internos de control de los municipios de Puebla generan supeditación y subordinación.

3.2.1. Incumplimiento del Sistema Nacional Anticorrupción en los municipios del estado de Puebla.

Con los datos obtenidos, se puede corroborar que los titulares de los municipios del estado de Puebla, no aplican adecuadamente la política pública de combate a la corrupción, debido a que se advirtió que en 160 municipios no se tiene órgano interno de control, denotando con ello que no se cumple el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción, por no existir en esos ayuntamientos ese contrapeso interno que ayude a identificar, prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción.

Esto corrobora que quien ostenta el poder como el gran jugador, siendo en este caso los alcaldes de los ayuntamientos de Puebla, no meten al juego a dicha institución de contrapeso, haciendo suponer que su omisión es porque desconocen la norma o porque, al conocerla, saben que no hay nadie quien les indique que está bien o mal que no lo llevan a cabo y, por ende, no hay nadie quien vigile su actuación en la aplicación del erario.

Si bien es cierto que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción II, determina que los municipios están investidos de personalidad jurídica y pueden manejar su patrimonio conforme a la ley, en esta política pública en combate a la corrupción debería de existir una verdadera

coordinación entre la federación, entidades federativas y municipios, dado que cada ayuntamiento ejecuta dicha reforma como lo entienden o, incluso, no la aplican como sucede en esos 160 municipios del estado de Puebla.

Entonces, si en esas alcaldías ni si quiera existe un contrapeso para identificar, prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción, es claro que no se cumple con el mandato constitucional tanto federal como estatal en esos ayuntamientos en el estado de Puebla y, por ende, se siguen ejecutando actos corruptos que no son investigados en esos municipios y, en consecuencia, quedan impunes esos actos en perjuicio de la sociedad.

3.2.2. Creación de los órganos internos de control en los municipios de Puebla.

De los datos que se obtuvieron, se conoció que 57 municipios de Puebla sí tienen reconocido en su organigrama al órgano interno de control, pero la mayoría es elegido de manera directa por la o el presidenta municipal, lo que evidencia que su nombramiento o designación se realice por el gran jugador, dado que este personaje tiene la mayor parte de fichas y ostenta el poder de decisión para mover las fichas a su conveniencia.

En algunos de los municipios se conoció que la propuesta del OIC la realizó la contraloría municipal, pero, es la misma situación, ya que en Puebla quien decide qué jugador (contralor municipal) participa en el tablero para ejecutar el control interno, lo hace también el gran jugador (presidente municipal).

Por tanto, colocar al OIC que dependa de la contraloría municipal, corrobora que esa designación está viciada de origen, dado que no se llevarán a cabo las funciones conforme lo marca la Ley General de Responsabilidades Administrativas ni se cumplen los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción, porque no se identifica, previene, investiga ni sancionan los actos de corrupción como se tenía planeado en esa política pública nacional.

3.2.3. Designación de los integrantes del órgano interno de control.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que para la selección de los integrantes de los órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su profesionalización, atrayendo los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos²⁰.

No obstante, de la información recabada y los datos obtenidos, se puede afirmar que para el nombramiento de los integrantes de los OIC en los municipios de Puebla:

- a.** En ningún ordenamiento se ha establecido los requisitos de la persona que puede integrar a los órganos internos de control, como edad, instrucción escolar, experiencia, entre otros.
- b.** No existe un sistema que garantice la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública.
- c.** No hay mecanismos adecuados ni eficientes para la profesionalización.
- d.** No se atraen a los mejores candidatos para que ocupen los puestos.
- e.** No existen procedimientos transparentes, objetivos ni equitativos.

Con la ausencia de estos requisitos, es evidente que cuando se diseñó el Sistema Nacional Anticorrupción, no se establecieron cómo se deberían cumplir estas reglas, con las que se pudiera garantizar que las personas que integrarían a los OIC en los municipios de Puebla, cumplirían con esos requisitos.

Aunado a ello, no se estableció cómo debían operar dentro de la administración pública municipal, dado que al ser el órgano de contrapeso que evitaría que se cometieran actos de corrupción dentro de los entes públicos, es evidente que debía

²⁰ Artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

garantizarse que estarían dotados de autonomía técnica y de independencia en la toma de sus decisiones, por tanto, no deberían depender de ninguna autoridad administrativa dentro de la organización; esto, para que su actuar fuera con rectitud y apegado a la norma, sin embargo no sucede así y, en consecuencia, no se ejecuta adecuadamente la política pública en combate a la corrupción.

Se afirma esto, debido a que de los 57 municipios que reportaron contar con OIC dentro de su administración, ninguno dio a conocer que siguió un procedimiento para poder elegir a los integrantes de ese contrapeso, en el que se eligieran los mejores perfiles, se garantizara la profesionalización y existiera un proceso transparente, como está idealizado.

Al contrario, afirmaron y se pudo advertir de sus cabildos que la designación se hizo de forma directa, esto es, que únicamente el presidente municipal propuso a tres personas al cabildo municipal para que ocuparan el cargo de autoridades investigadora, substanciadora y resolutora, sin que se pudiera desprender de la documentación cómo se eligieron a los candidatos para ocupar el OIC. No se conoce si las personas tienen conocimiento en políticas públicas de combate a la corrupción, si tienen experiencia relacionada al cargo que ostentan, si son profesionistas relacionados a las leyes o cumplimiento de normas procedimentales, si conocen cómo integrar una investigación, substanciar un procedimiento legal en el que se respeten los derechos humanos de los intervinientes, si saben cómo resolver un expediente administrativo en el que conozcan cómo imponer una sanción administrativa, entre otras funciones que son relacionadas al OIC.

Estas funciones y conocimientos son esenciales para las personas que integran el OIC en los ayuntamientos, debido a que tienen conocimiento de conductas relacionadas a la corrupción y de las cuales deben saber cómo identificar, prevenir, investigar y sancionar esos hechos.

Además, como se dijo, deben ser totalmente ajenos e independientes a los intereses de los servidores públicos, es decir, debe prevalecer la imparcialidad en la actuación de su encargo, empleo o comisión que ejecuten dentro del OIC, dado que en sus

manos está el poder erradicar conductas que se sigan en perjuicio de la sociedad, que en este caso es la corrupción. Bien es sabido que no se puede arrancar ese mal social de forma definitiva, pero con la actuación de personas que actúen de forma independiente y de manera autónoma técnicamente, se puede ir paralizando diversos actos que se van replicando trienio tras trienio en los municipios de Puebla.

Pero, no sucede de esa manera en los municipios de Puebla, porque la designación de los integrantes de los OIC es por parte del gran jugador llamado presidenta o presidente municipal, en conjunto con los otros jugadores llamados colaboradores de partido político o quienes comparten los mismos intereses. Todo esto está relacionado con el clientelismo y centralismo en la designación del personal que debe fungir como contrapeso, dado que es el gran jugador el que decide a quién invitar al juego y qué fichas darle para que se mueven en la arena del juego.

De los 57 ayuntamientos analizados, se conoció que la designación la imponía prácticamente el titular de la administración pública municipal, lo que evidencia que quien tiene mayores fichas en el juego llamado administración municipal es el presidente municipal.

Esto sucede porque en el diseño de la política pública en combate a la corrupción, no se establecieron adecuadamente las reglas del juego y cuando alguien domina el tablero o la arena del juego, impone sus propias reglas, ya que no hay nadie quien se le imponga o le diga lo que está bien o mal, dado que quien ostenta la mayor parte de las fichas o poder es quien está en la cima de la cúspide sobre todos los demás y no hay alguien quien pueda oponerse, ya que de hacerlo lo sacan del juego y ya no recibe beneficios, como contrataciones o recompensas.

Con esto, se puede afirmar que el diseño en la creación del órgano interno de control se encuentra contaminada de corrupción institucional, porque desde que se creó este contrapeso no se establecieron adecuadamente las directrices, lo que permite a los que ostentan el poder (gran jugador) de abusar de esas deficiencias estructurales del sistema y moldearlo a su beneficio; en este caso, a designar o

poner a las personas de su confianza a que simulen que vigilan y controlan sus actos, que en la realidad sabemos que eso no sucede así.

Por tanto, se privilegia el clientelismo o amiguismo en lugar de la profesionalización, siendo uno de los elementos esenciales para que el OIC sea independiente de los intereses que tiene el gran jugador. Si se eligieran a personas profesionales con conocimiento sobre políticas públicas en combate a la corrupción, así como técnicas y metodología para identificar, prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción, sería otra historia, pero no sucede así y, por tanto, dicha institución seguirá secuestrada por la corrupción institucional hasta en tanto se modifique la forma de designar a los integrantes de los OIC.

3.2.4. Supeditación o subordinación del órgano interno de control.

Una de las consecuencias de que el gran jugador es quien designa o mete al juego a los integrantes del órgano interno de control, es que no exista autonomía técnica ni independencia en las decisiones de este contrapeso.

Además, los integrantes de ese contrapeso siempre dependerán de las órdenes que el gran jugador le imponga, porque la cuestión es: ¿quién en su sano juicio, sabiendo que hay deficiencias estructurales como las normativas, va a nombrar a alguien que esté como una piedra en el zapato que a cada rato lo esté auditando, exhibiendo en sus errores o, incluso, que le imponga sanciones administrativas? Al parecer a nadie le gustaría eso.

La supeditación radica en principio por la forma de cómo se designa a los integrantes del OIC, siendo de forma directa, por lo que no se pueden oponer esos jugadores invitados a las decisiones del gran jugador y, por ende, deben realizar lo que él decida. Si dice que es verde, ellos lo hacen verde. Si les ordena que no se lleve a cabo ninguna investigación, procedimiento o sanción, no se llevan a cabo. Así de fácil.

Pero, en otro sentido, el gran jugador puede ocupar ese órgano de contrapeso como instrumento de castigo o político contra los servidores públicos que no se

encuentren alineados con sus intereses o de sus colaboradores, esto es, que, si algún jugador que interviene en la arena del juego no se alinea a sus intereses, puede ser sujeto a una sanción prefabricada. Lo que evidencia que el OIC puede ser ocupado como garrote político para calmar a unos cuantos que no se alinean a las decisiones de ese gran decisor, siendo manipulado por el titular de la alcaldía dado que se encuentra subordinado a sus caprichos y, como se dijo, al no hacerlo, se pondría a otro jugador invitado que esté dispuesto a hacerlo.

Por otra parte, también existe subordinación en los OIC de los ayuntamientos de Puebla, debido a que el propio gran jugador es quien decide cuánto se les paga o retribuye económicamente, afirmándose esto porque la mayoría de los 57 municipios que tienen OIC realizan la retribución a sus colaboradores a través del pago de nómina que se ministra por medio de las participaciones federales, partida de personal de confianza o recursos propios, lo que evidencia que quien paga manda, corroborándose que también está amarrado de manos ese contrapeso, porque de no hacer lo que le ordena el gran jugador, está de por medio su permanencia en a nómina.

Ahora, en el supuesto que los integrantes del OIC llegaran a actuar de la manera ideal en la que sí se dedicaran a sancionar a los servidores públicos sin distinción alguna, es evidente que se podrían tocar fibras sensibles en las que existan intereses de por medio y que no le guste al gran jugador. En este supuesto, lo más probable es que el propio gran jugador lo quite del juego, debido a que depende jerárquica y económicamente del erario municipal del que dispone el decisor, además de que su designación la hace de manera directa, esto es, quita y pone a diestra y siniestra cuando no le parece algo que vaya a fin con sus intereses, sean políticos, económicos o personales.

Además, cómo se va a detectar, prevenir, investigar o sancionar los actos de corrupción, si quien lo debe combatir es el OIC, pero su actuación siempre será simulada, porque el gran jugador con sus colaboradores tendrá el control y decisión de cómo se realizan las funciones de ese contrapeso. En esta situación nos

colocamos en el dicho popular de que no se puede morder la mano que te da de comer.

Esta situación refleja que no se diseñó adecuadamente la creación del OIC y, entonces, existe corrupción institucional en ese contrapeso municipal, porque no se previó la forma de presupuestación, estructura y funcionamiento que garantizarán la independencia y autonomía técnica de ese órgano, por lo que al existir fallas en su diseño, se puede afirmar que se abusa por parte del gran jugador y se manipula a sus intereses a través de la retribución salarial o económica, propiciando que ese órgano de control siempre esté secuestrado por la corrupción institucional.

3.2.5. Confusión normativa para la designación de contrapesos municipales.

Se conoció que 57 municipios sí cuentan con órgano interno de control, pero 52 de esos municipios crearon a dicho contrapeso dependiente de la contraloría municipal, siendo un error estructural que también hace que se incumpla el Sistema, porque no es permisible que ese contrapeso institución se encuentre subordinado jerárquicamente a una diversa área administrativa.

Esto provoca que los municipios de Puebla desconozcan el Sistema Nacional Anticorrupción y, por ende, no se esté ejecutando adecuadamente, dado que confunden las facultades de la contraloría municipal con las del OIC.

Podría considerarse que el error se encuentra desde la norma, dado que en los artículos 168 y 169 de la Ley Orgánica Municipal se faculta a los contralores municipales llevar a cabo la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de presunta responsabilidad administrativa, siendo contrario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dado que en esta ley especial se especifica que no puede recaer en una misma persona las tres facultades, incluso, que no puede existir norma en contrario a esta ley general.

Para ser más específicos, se procede a citar los artículos que importan de ambos ordenamientos:

De la Ley Orgánica Municipal:

"Artículo 169. *El Contralor Municipal, en el ámbito de su competencia, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:*

(...)

XXII. *Investigar, calificar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de los servidores públicos municipales, en el caso de faltas administrativas no graves de acuerdo a la ley de la materia;*

XXII Bis. *Investigar, calificar y sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades en contra de los servidores públicos municipales o particulares en el caso de faltas administrativas graves de acuerdo a la ley de la materia;*

XXII Ter. *Remitir, previa sustanciación, en el caso de faltas administrativas graves, el expediente respectivo al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;"*

De la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

"Artículo 3. *Para efectos de esta Ley se entenderá por:*

(...)

II. Autoridad investigadora: *La autoridad en las Secretarías, los Órganos Internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de faltas administrativas;*

III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado 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;

IV. Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el tribunal competente;"

Artículo tercero, último párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

"Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

Como se advierte, la ley general es una norma especial que regula la competencia material del OIC y prohíbe que, de las tres autoridades que lo conforman, la substanciadora no puede ser la misma persona que realiza los actos de investigación.

Situación que contraviene la Ley Orgánica Municipal, dado que faculta al contralor municipal a ejercer las tres funciones, lo que evidentemente es contrario a una norma especial y, por ende, todas las investigaciones y procedimientos de responsabilidad carecerán de nulidad, por estar viciados de formalidades legales, lo que permite a esos 52 ayuntamientos en realizar actos de corrupción, porque el órgano interno de control que tienen en su organigrama, en primer lugar, depende de las órdenes de quien lo designó, por lo que no haría sus funciones para las que fue creado y, en segundo lugar, porque no se aplica adecuadamente la ley y esos actos administrativos están viciados de nulidad absoluta, lo que se puede hacer valer en un juicio contencioso administrativo y se acreditaría esa nulidad, teniendo como resultado que queden impunes esos actos de corrupción.

Pese a que la ley general ya tiene diez años en vigencia, se sigue soslayando su adecuada aplicación por parte de los titulares de los municipios de Puebla, dado que la política pública en combate a la corrupción fue de manera general para todo el país, por lo que su inaplicación se considera se realiza de manera consciente porque los grandes jugadores conocen que existe una salida a los actos de corrupción, es decir, que aunque se realicen actos corruptos, el órgano que debería identificarlos, prevenirlos, investigarlos y sancionarlos nunca va a cumplir su función, por existir un error en el diseño de su creación y, por ende, se materializa la corrupción institucional.

3.2.6. Falta de recursos para el funcionamiento adecuado de los órganos internos de control en los municipios de Puebla.

Es sabido que tanto la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como la Ley General de Responsabilidades Administrativas obligan a los tres niveles de gobierno y a los tres poderes en implementar la política pública en combate a la corrupción, lo que conlleva a que se pongan en funcionamiento los órganos internos de control en los entes públicos, pero, no se previeron los recursos económicos, humanos, infraestructura física y tecnológica, capacitación y los elementos estructurales y administrativos necesarios para su adecuado funcionamiento.

De los datos obtenidos, se obtuvo que 160 municipios de Puebla no cuentan con OIC, esto es, no existe contrapeso contra la realización de actos de corrupción.

Con esos resultados, se considera que ese incumplimiento deriva precisamente porque en muchos municipios del estado de Puebla, lo que en realidad pasa es que apenas y tienen los recursos necesarios para dar cumplimiento a los servicios primordiales que establece el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Ahora, si con la política pública en combate a la corrupción se obligó a todos los municipios a crear una institución que implicaba mayor nómina para dos o tres empleos más a la plantilla del personal, mayor infraestructura tecnológica y física, recursos materiales, movilidad, capacitación constante, darle seguridad social, derecho a la vivienda, equipo de cómputo, papelería, entre otros, lo que implica un gasto no contemplado para las administraciones municipales y, por ende, provoca que opten por no crear el OIC y dejarle esa tarea a la contraloría municipal como sucede actualmente en la mayoría de los ayuntamientos del estado de Puebla, situación que es errónea, como ya se advirtió previamente.

Todo esto se traduce en corrupción institucional, dado que desde el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción no se previeron todas las complicaciones que conllevaba la creación de los contrapesos institucionales para el adecuado combate a la corrupción, entre los que se encuentra el órgano interno de control que debe ser implementado en todas las dependencias de los tres niveles de gobierno, siendo una simulación institucional.

3.2.7. Omisión de sancionar los actos de corrupción.

De los 57 municipios que reportaron tener OIC, se obtuvo que 12 sí han emitido sanciones administrativas relacionadas con faltas administrativas no graves, siendo preocupante que, de la totalidad de los 217 ayuntamientos de Puebla, se han resuelto pocos asuntos en materia de combate a la corrupción.

Cabe precisar que en este trabajo no se busca que sea primordial la sanción a los servidores públicos, pero es un indicador y consecuencia de que los integrantes los designa el gran jugador, ya que no se realizan sus funciones y facultades, porque si lo vemos de otra manera, en 205 municipios no se han sancionado a los servidores públicos, ni por lo mínimo como la omisión de rendir sus declaraciones, siendo una omisión muy frecuente de los servidores públicos municipales.

Por tanto, si no se sanciona en lo mínimo, qué nos esperamos del desvío de recursos, enriquecimiento u otras faltas administrativas tanto no graves como graves. Evidentemente no se realiza nada al respecto y se permite se cometan actos de corrupción.

Capítulo 4. Discusión y propuestas.

Se proponen diversos mecanismos que considero son esenciales para que se evite seguir con el error de que los órganos internos de control de los municipios de Puebla, sigan secuestrados por la corrupción institucional.

4.1. Actualizar las leyes generales anticorrupción y de responsabilidades administrativas para que se cumplan las funciones de los órganos internos de control.

Es urgente que se actualicen tanto la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dado que en el diseño de los contrapesos institucionales, en específico el órgano interno de control, no se establecieron adecuadamente las bases o reglamentación para que su instauración en los entes públicos municipales se cumplan los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción, siendo los principales los de identificación, prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción.

Se comparte que la política pública en combate a la corrupción es benéfica para México, ya que siempre ha sido señalado por ser uno de los países más corruptos del mundo, pero, ese mal social puede ser controlado de mejor manera siempre y cuando se establezcan mejores instrumentos de control en la administración pública de los tres niveles de gobierno y poderes del Estado.

Se estableció que hay una deficiente regulación estructural del Sistema, ya que no se diseñaron las reglas del juego adecuadamente, pero, eso puede mejorarse con la reforma de las normas para que se combata adecuadamente la corrupción.

Por ello, es necesario y urgente que se dé una revisada nuevamente por el Congreso de la Unión para que se dote de verdaderos dientes de fiscalización y vigilancia, así como de verdaderas facultades a la institución de contrapeso denominada órgano interno de control, para que se ejecute la política pública nacional de combate a la corrupción y se les dote de los recursos idóneos para que lleven adecuadamente su labor y, más que nada, se le proporcionen facultades y

competencias para que sean independientes y tengan autonomía técnica para que se cumplan los objetivos del Sistema.

Esto, también conlleva que se obligue a los tres niveles de gobierno a cumplir los objetivos del Sistema, en el que ya no sea una mera recomendación por los órganos fiscalizadores de contemplar el OIC dentro de su estructura orgánica, sino que sea una obligación y que se sancione a las dependencias que no lleven a cabo esa obligación implementada en la Constitución General de la República y en las leyes generales.

También, debe hacerse una salvedad o modificación a la soberanía de las entidades federativas y municipios del país, en el sentido de que al tratarse de una política pública nacional, el combate a la corrupción, se deben alinear y permitir guiar en cómo llevar a cabo la implementación de sus órganos internos de control, dado que hasta en tanto no se les obligue, el gran jugador, presidentes municipales, seguirán manipulando el sistema e imponiendo a sus propios contrapesos especialistas en combatir ese mal social, lo que no se les debería permitir más.

Si se trata de corrupción, México debería reformar esas normas, incluso otras como las constituciones locales y leyes orgánicas, para efecto de que de verdad se ejecute la política pública en combate a la corrupción, sin que implique o malinterprete que se vulnera la soberanía o independencia en la forma de gobernar tanto de las entidades federativas como de los municipios, ya que al tratarse de un malestar social que interesa controlar en todo el país, deberían ceder para que se mejore la situación en el país.

4.2. Crear una ley orgánica general o federal que reglamente los órganos internos de control.

Como propuesta a la mejora de los órganos internos de control, sería idóneo que se creara una ley orgánica a nivel nacional que regule todo lo relacionado a la creación de este contrapeso en los tres niveles de gobierno y tres poderes del Estado.

Se considera sea de nivel federal, dado que la creación de ese contrapeso fue con la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por tanto, la reglamentación de los órganos internos de control, debería ser para toda la República Mexicana a efecto de armonizar y unificar los criterios que sirvan en la designación, facultades, competencia, procedimientos, profesionalización, estructura, capacitación, presupuestación y todo lo relacionado al funcionamiento de los OIC.

Con esa reglamentación se obligaría a todos los entes públicos o entidades a tener su órgano interno de control, en cumplir la normatividad, además de que se garantiza a la sociedad la adecuada implementación de la política pública en combate a la corrupción, porque se establecerían las reglas del juego para ese contrapeso, sin que se les permita a los grandes jugadores de controlar ese contrapeso.

Con esa normatividad, se garantizaría la forma de selección, se establecería la selección profesionalizante de los integrantes, se daría oportunidad de concursar por esos puestos, se prevendría el presupuesto para los gastos de infraestructura, capacitación, recursos materiales, salarios, entre otros gastos necesarios, para que se genere confianza en que las personas que ocupen esos puestos sean expertos en políticas públicas en combate a la corrupción, tengan una profesión relacionada a su empleo, se pueda crear una institución multidisciplinaria con apoyo de peritos, pero, lo más importante, no se encuentren subordinados al gran jugador del ente administrativo.

Lo que se tiene que buscar, es precisamente que los órganos internos de control no dependan por ningún motivo de los presidentes municipales, como sucede en los municipios de Puebla, ya que eso permea en toda la administración porque no se tiene la seguridad de que los recursos públicos sean aplicados adecuadamente y, en consecuencia, no se erradica la corrupción como se planeó en el Sistema Nacional Anticorrupción.

4.3. Elección popular de los OIC, referencia del Tribunal de Disciplina Judicial, del Poder Judicial de la Federación.

Una propuesta para elegir a los integrantes de los órganos internos de control en los ayuntamientos de Puebla, es a través del voto popular, dado que es una figura que debe rendir cuentas no al presidente municipal, contralor municipal, regidores o síndico, sino que debe hacerlo a la sociedad, ya que es a la sociedad a la que le importa y está interesada en que se controle de una mejor manera los actos de corrupción.

Las personas interesadas tendrían que cumplir diversos requisitos para ser candidatos a esos puestos, como el de ser profesional en el ámbito del conocimiento de leyes y de cuentas públicas, por lo que sería idóneo que los perfiles sean de abogados, contadores, economistas, financieros, administradores o carreras relacionadas con el conocimiento de temas en rendición de cuentas, auditoría gubernamental, cuestiones políticas, gestión gubernamental, entre otros, ya que tendrían noción de qué es lo que deben realizar en el puesto o empleo de los OIC, por lo que no improvisarían.

Además, de ser el caso, se tendrían que cumplir los requisitos que se establezcan en la ley orgánica nacional o federal que pudiera establecer lo relacionado a esos cargos, como salarios, condiciones generales de trabajo, facultades, competencias y la obligación de llevar a cabo las obligaciones que marcan las leyes, de lo contrario, se sancionaría su omisión con delitos especiales.

Ejemplo de ello es la reciente elección del Tribunal de Disciplina Judicial, del Poder Judicial de la Federación, quien funge como el OIC de esa dependencia pública, el cual fue electo mediante elecciones a nivel nacional y, con ello, se considera legitimado por la sociedad para que controle los actos de jueces, magistrados y demás personal de la judicatura para que se pueda erradicar la corrupción en dicha institución.

En nuestro caso en estudio, si se llegara a implementar el nombramiento del OIC a través de la elección popular, se podrían ver diversos escenarios en la vida política. Supongamos que son elecciones en un ayuntamiento en el estado de Puebla, en dicha contienda electoral se elige actualmente: presidente municipal, regidurías y síndico municipal. En este caso también se tendría que elegir a los integrantes del órgano interno de control.

En un primer supuesto, si la o el presidente municipal, regidurías y síndico fueran del mismo partido político y, el OIC, fuera de otro partido adversario, este último actuaría con mucha independencia y autonomía técnica, dado que no formaría parte de la misma ideología política y, por ello, al ser contrarios en los ideales partidistas, su actuación sería muy contundente a la forma de gobernar y, por supuesto, la de aplicar el erario municipal en el ayuntamiento. Con esto, se podrían evidenciar de manera contundente las deficiencias, carencias y actos de corrupción que realizaría el gran jugador y sus colaboradores, ya que lo que importaría es erradicar la corrupción y porque no tendría ningún tipo de dependencia con ellos, es decir, no existiría clientelismo, amiguismo o centralismo.

Con esto, se le dotaría al contrapeso municipal de mayor seguridad en su actuación, porque tendría autonomía técnica e independencia en sus decisiones, es decir, tendría dientes para actuar, porque sí realizaría políticas públicas para identificar, prevenir, investigar y, en su caso, sancionar los actos de corrupción que se ejecuten por el gran jugador, colaboradores o personajes relacionados a la administración.

En otra hipótesis, en el supuesto de que todos los integrantes que se elijan sean del mismo partido, se deberían establecer delitos federales contra la omisión o mala actuación de los integrantes del OIC, dado que al ser una institución creada por normas generales, su sanción e incumplimiento a sus obligaciones también debería ser federales, por lo que se propone crear delitos federales para que quienes concursen por esos cargos públicos, estén sabedores y tengan conocimiento de que al no realizar adecuadamente su labor, tendrían una sanción severa.

Con esta propuesta se busca dotar de instrumentos y mecanismos a los órganos internos de control para que sean independientes y tengan autonomía técnica en su actuar, con el objeto de que se ejecute adecuadamente la política pública en combate a la corrupción y se pueda controlar de una mejor manera la corrupción en los ayuntamientos del estado de Puebla.

Ahora, esto sería ideal que se realizara a nivel nacional, pero, al estar obligadas también las entidades federativas, como Puebla, y los municipios para cumplir las políticas públicas en combate a la corrupción, se considera que se puede hacer en el Congreso del Estado de Puebla, en el que se determine que la elección de los OIC sea a través de elección popular, por lo que se deberían reformar la constitución poblana, las leyes en materia electoral, la Ley Orgánica Municipal, el código penal estatal, así como las normas necesarias para poder dotar de independencia y autonomía técnica a ese contrapeso y, en un futuro, poder ser un referente y ejemplo para otras entidades federativas y, por qué no, para que se realice a nivel nacional en las leyes generales u orgánica nacional o federal que se propone.

4.4. Creación de un sistema estatal para los órganos internos de control.

El sistema judicial en Puebla, como sucede en las demás entidades federativas, se divide en distritos judiciales, los que se dividen en zonas y cada cabecera contempla diversos municipios para que se resuelvan los conflictos legales²¹. En Puebla, hay 24 distritos judiciales en los que se dirimen todas las controversias en materia civil y penal, siendo competentes conforme al territorio municipal asignado.

Una propuesta sería crear igualmente 24 órganos internos de control, quienes tomen como referencia los municipios que contemplan esos distritos judiciales y que conozcan de las faltas administrativas graves y no graves que comentan los servidores públicos municipales de los municipios asignados.

Con esto se podrían reducir costos, procedimientos de selección, presupuesto, infraestructura, capacitación y se mejoraría el servicio al ser especialistas en la

²¹ Artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla.

política pública en combate a la corrupción. Es evidente que, como se dijo en la propuesta anterior, se deberían asentar las bases para que atraigan los mejores perfiles a través de una ley orgánica en la que se especifiquen los requisitos para ocupar esos cargos públicos, además de que no dependerían de un gran jugador, su retribución económica se haría de otra forma, como el que la federación designe una partida presupuestal para que no se considere subordinada su actuación y no exista supeditación en su actuación, dado que con ello se garantizaría su independencia y autonomía de gestión. Incluso, se podría determinar que duraran más años en el cargo o que se roten los lugares a efecto de que también se evite corrupción al estar mucho tiempo en cierto distrito del estado.

Se podría determinar que los integrantes del Sistema Local Anticorrupción que designen una institución que coordine a esos 24 OIC para que se capaciten constantemente, se instruyan en la mejora de políticas públicas en combate a la corrupción, se compartan las mejores prácticas de investigación y substanciación de los procedimientos.

Esto, también implicaría la reforma de diversas normas estatales, como la constitución, procesos electorales, leyes orgánicas, programas presupuestarios, código penal de la entidad, entre otros, con la finalidad de que se pudieran reglamentar adecuadamente su funcionamiento, competencia, estructura y todo lo que implicaría su puesta en marcha.

Es otra forma de desprender a los OIC de la subordinación y supeditación que tienen con el gran jugador llamado alcalde municipal, además de que se garantizaría la profesionalización de ese contrapeso municipal.

4.5. Institucionalización del órgano interno de control en los municipios de Puebla.

En caso de ponerse en marcha una de estas propuestas, se abrirían áreas de oportunidad, ya que los profesionistas como abogados, contadores, administradores y carreras relacionadas al sector gubernamental tendrían la

oportunidad de especializarse en el conocimiento de políticas públicas en combate a la corrupción para colocarse en esos puestos y ser integrantes de los órganos internos de control. Por tanto, las instituciones educativas podrían mejorar sus planes de estudios para ir preparando profesionistas que se dediquen a ese sector gubernamental.

Además, al ser el órgano interno de control un contrapeso multidisciplinario, se tendría que crear una base de peritos especializados en estas políticas públicas, ya que en las investigaciones se requiere de diversas áreas profesionales para realizar auditorías en materia ambiental, de construcción, sanidad, salud, entre otras, por lo que diversos profesionistas como arquitectos, ingenieros, médicos, psicólogos, y muchas más carreras se verían atraídas a esos cargos públicos, porque se requeriría de sus conocimientos técnicos para poder llevar a cabo las acciones administrativas para identificar, prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción.

En suma, con estas propuestas que se idealizan, se podría romper con la corrupción institucional que tiene secuestrados a los órganos internos de control, con la finalidad de que se ejecute adecuadamente la política pública de combate a la corrupción en Puebla, para empezar, y así mejorar la situación en México en cuanto a la corrupción que nos permea a todos los mexicanos.

Capítulo 5. Conclusiones

Es necesaria la modificación del diseño estructural del Sistema Nacional Anticorrupción, porque no se esclarecieron adecuadamente las reglas del juego para el funcionamiento y operatividad de los órganos internos de control lo que permea el control de la corrupción en los municipios del estado de Puebla, porque quien decide cómo se juega es el gran jugador y sus colaboradores, por lo que él decide quién, cómo y qué posición juega cada uno de los integrantes dentro de la administración pública municipal, pero, siempre controlándolos.

Mientras no se reformen las leyes generales en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas, se seguirá permitiendo la consumación de actos de corrupción, dado que el órgano de contrapeso especializado para el combate a la corrupción no está dotado de herramientas legales y estructurales que lo hagan independiente y con autonomía técnica, para que su actuación sea idónea para identificar, prevenir, investigar y sancionar dichos actos en los municipios de Puebla.

Es urgente que se modifique la designación y selección de los órganos internos de control en los ayuntamientos de Puebla, porque sólo así se esclarecerían las reglas estructurales y normativas para que se cumplan los objetivos de los Sistemas Nacional y Local Anticorrupción, implicando la modificación de normas generales, estatales.

También, es menester cambiar la forma de designar a los órganos internos de control, con la finalidad de poder garantizar su independencia y autonomía técnica, se dote de herramientas idóneas, se sancione a los integrantes de dicho contrapeso en caso de que no cumplan su función y, con ello, se pueda combatir adecuadamente la corrupción.

Nuestro estado de Puebla, requiere modificar sus normas a través del Congreso del Estado para que se pueda dotar a los órganos internos de control de sus municipios de total independencia y autonomía técnica, a través de mecanismos e instrumentos

tanto legales como estructurales con el objeto de que se cumplan los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción.

Una de las propuestas que se pudieron encontrar es que a nivel nacional se reformen las leyes en materia de anticorrupción y de responsabilidades administrativas, para que se establezcan las deficiencias estructurales que faltaron en el diseño de ese contrapeso, lo que incluso se puede realizar en una ley orgánica nacional o federal para que se reglamente la institución de contrapeso; otra opción es que la selección de los integrantes de los OIC sea a través de la elección popular, como se realizó recientemente con el Tribunal de Disciplina Judicial, del Poder Judicial de la Federación, lo que legitimaría a los integrantes de dicho órgano, pero con candados que los obligue a realizar sus funciones con efectividad; una más, es que se tome como ejemplo el sistema judicial en Puebla y se creen OIC en los 24 distritos que contempla la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, a efecto de establecer un sistema estatal coordinado con los municipios y se cumplan los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción; y, con todo eso, se podría institucionalizar en lo profesional a las personas que pretendan formar parte de algún OIC, dado que se verían obligados a especializarse en políticas públicas en combate a la corrupción.

Finalmente, se puede concluir que mientras el gran jugador municipal siga teniendo la libertad de designar el órgano interno de control, la corrupción institucional seguirá latente en los municipios de Puebla.

Bibliografía:

Acedo, B. & Hernández, J. (2019). El municipio en la estrategia de combate a la corrupción. La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México. Serie estudios de la comunidad PIRC. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. (pp. 245-273). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Amaya, K. (2020). *Corrupción y transparencia en el municipio de Puebla 2018-2020*. [Tesis de maestría, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. Repositorio Institucional BUAP. <https://repositorioinstitucional.buap.mx/items/ec2c3850-50ef-45e7-a032-51442318393b>

Arellano D. (2016). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62 (2017), 810-826. <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975>

Ávalos, A. (2020). *Desafíos estructurales y operacionales de la figura del órgano interno de control*. [Tesis de maestría, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro]. Repositorio Institucional UAQ. <https://ri-ng.uaq.mx/handle/123456789/2702>

Avendaño, F. & Chávez, I. (2019). *El arte de la simulación: Casos emblemáticos de corrupción en México*. INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C. <https://redanticorruccion.com/wp-content/uploads/2020/05/CEC-Mexico.pdf>

Bacallao, M. (2009). Génesis del Control Interno. *Contribuciones a la Economía*, mayo 2009. https://contribucionesalaeconomia.com/publicacoes_older/2009/1/2009a/mbh3.htm

Cabrero, E., (1999). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente

diferentes. *Gestión y Política Pública*, volumen IX, 2 (2000), 189-229.
<https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1818>

Cadena, C. & Machuca, S. (2019). El incipiente desempeño en el Sistema Anticorrupción del Estado de México y municipios. Serie estudios de la comunidad PIRC. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. (pp. 171-195). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cantero, C. & Hernández, A. (2019). Los municipios frente a los retos de los sistemas de transparencia, anticorrupción y archivos. Serie estudios de la comunidad PIRC. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. (pp. 61-80). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Castañeda, V. (2016). Una investigación sobre la corrupción y sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI, núm. 227 (2016), 103-135.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182016000200103

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (1917).

Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación.

Durán, A. (2019). Participación ciudadana, corrupción y vida local. Serie estudios de la comunidad PIRC. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. (pp. 337-356). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Encalada, C. (2019). El consejo consultivo para el presupuesto y ejercicio del gasto del municipio de Mérida, un ejemplo del panoptismo social en la arquitectura institucional como mecanismo efectivo en el combate a la corrupción. Serie estudios de la comunidad PIRC. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un*

nuevo diseño municipal en México. (pp. 129-147). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Enríquez, A. (2023). *La autonomía de los órganos internos de control municipales respecto de la nueva ley*. [Tesis de maestría, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro]. Repositorio Institucional UAQ. <https://ri-ng.uaq.mx/handle/123456789/9470>

Gilli, J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 61 (2014), 39-63. https://riim.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli_riim61.pdf

Gómez, J. (2009). *La selección de personal en el combate a la corrupción en México*. [Tesis de licenciatura, Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio Institucional de la UNAM. <https://tesiunamdocumentos.dgb.unam.mx/ptd2009/octubre/0650713/0650713.pdf>

Hernández, E. (2020). *Implicaciones de la institucionalización del control interno municipal: vigilancia a servidores públicos en los municipios urbanos en México, 2017*. [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica de México]. FLACSO México. <https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/255>

Joel, R. (2019). Los sistemas municipales anticorrupción: una posible estrategia frente a la corrupción local. Serie estudios de la comunidad PIRC. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. (pp. 83-108). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016).

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016).

Ley Orgánica Municipal (2001).

Lindor, M. (2019). Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del efecto Chum. *TLA-MELAUUA, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, 47 (2019), 70-109.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162019000200070

Mariñez, F. (2019). El diseño institucional para el combate contra la corrupción en los municipios mexicanos. El caso de Guadalajara, Jalisco. Serie estudios de la comunidad PIRC. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. (pp. 26-44). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Martínez, A., Meza, O. & Guerra, I. (2023). *Encuesta Nacional de Órganos Internos de Control Municipal (ENOIC 2022)*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

https://www.researchgate.net/publication/372506114_Encuesta_Nacional_de_Organos_Internos_de_Control_Municipales_ENOIC_2022.

Mendoza, W., García, T., Delgado, M. & Barreiro, I. (2018). El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público. *Revista Científica, Dominio de las Ciencias*, Vol. 4, núm. 4 (2018), 206-240. <https://dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/article/view/835>

Monsivais, A. (2019). Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, 65 (2019), 51-69. <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/3793/2844>

Morales, M. (2009), Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, 2 (2009), 205-252. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13311978001.pdf>

Moreno, J., Lámbarry, F. & Lizama, G. (2018). El Sistema Estatal Anticorrupción en Hidalgo: retos y desafíos para su implementación. Cámara de Diputados / UEC /

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. (pp. 485-519). https://www.researchgate.net/publication/329383353_El_Sistema_Estatal_Anticorrupcion_en_Hidalgo_retos_y_desafios_para_su_implementacion

Nieto, F., (2020). El legado del "sexenio de la corrupción": los retos del Sistema Nacional Anticorrupción. *Foro Internacional*, 2 (2020), 683-715. <https://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v60n2/0185-013X-fi-60-02-683.pdf>

Page, O. (2018). Corrupción institucional. *VERITAS*, 41 (2018), 9-19. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-92732018000300009>

Paz, C. (2019). La nueva centralidad del servidor público municipal para la transparencia y el combate a la corrupción. Serie estudios de la comunidad PIRC. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. (pp. 369-379). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Pérez, M., (2018). EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO: UNA COMPARACIÓN CON EL RÉGIMEN ANTERIOR. *Revista Académica de la Facultad de Derecho, de la Universidad la Salle México*, XVI, 32 (2019), 161-194. <https://repositorio.lasalle.mx/items/d7916b7e-86c6-4547-92c9-6a4c8a065ebc>

Portal J. (2016). Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública. *El Cotidiano*, (198), 7-13. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32546809002>

Quiroga, J. (2019). LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN EL PODER EJECUTIVO EN TABASCO. *ECOS SOCIALES*, año 7, 19 (2019), 734-743. <https://revistaecos.ujat.mx/ecosoc/es/article/view/3218>

Ramírez, S., Gris, P. & Zepeda R. (2018). El Sistema Nacional Anticorrupción: Avances en la implementación. *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la*

República, 28 (2018), 1-8.
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4047>

Rhein, V. (2019). El Control Interno de la Administración Pública y la Configuración del Estado Contemporáneo. *Revista Facultad de Jurisprudencia*, 5 (2019), 51-95.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=600263495010>

Rodríguez, J. (2018). *El Sistema Nacional Anticorrupción: propuesta de modelo para el funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción*. [Tesis de maestría, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. Repositorio Institucional BUAP.
<https://repositorioinstitucional.buap.mx/items/750eee19-ab04-4315-898d-977d69ffdcee>

Valencia, O. & Martínez, M. (2022). Diagnóstico de los Órganos Internos de Control en los municipios de la Península de Yucatán. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 1 (2023), 59- 85.
<https://esferapublica.mx/index.php/revista/article/view/33>

Velia A., Aleida, G., Morales, M. & Ramírez, R. (2020). Fragmentación de los mecanismos de control en el combate a la corrupción. *BIOLEX REVISTA JURÍDICA DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO*, 12 (32), 123-148.
https://biolex.unison.mx/index.php/biolex_unison_mx/article/view/165

Villoria, M. (2013). Corrupción Política. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5 (2013), 159-167. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/es/issue/view/378/184>