



www.seaaguascalientes.org/publicaciones



Atlas Municipal 2023

El presente informe es el resultado de la rendición de cuentas y el control interno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2023.

El informe tiene como objetivo informar a la ciudadanía sobre el desempeño de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, así como sobre los avances en la implementación del Sistema de Control Interno.

El informe se divide en tres secciones: el primer apartado describe la estructura organizacional de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes; el segundo apartado describe el desempeño de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes; y el tercer apartado describe los avances en la implementación del Sistema de Control Interno.

El presente informe es el resultado de la rendición de cuentas y el control interno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2023. El informe tiene como objetivo informar a la ciudadanía sobre el desempeño de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, así como sobre los avances en la implementación del Sistema de Control Interno. El informe se divide en tres secciones: el primer apartado describe la estructura organizacional de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes; el segundo apartado describe el desempeño de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes; y el tercer apartado describe los avances en la implementación del Sistema de Control Interno.

RENDICIÓN DE CUENTAS
Y CONTROL INTERNO
EN AGUASCALIENTES



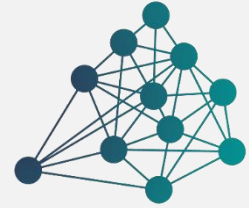
NOVIEMBRE DE 2023



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

ATLAS MUNICIPAL 2023

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
Dirección General de Vinculación y Políticas Públicas
Departamento de Políticas Públicas



Redacción: *Claude Julien Pariset Castorena, Ricardo Rivera García, y Helena Zapata Macías*

Diseño: *Gerzsaín Argenis Martínez Lara e Ismael Jair García Reyes.*

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción es un organismo público descentralizado, no sectorizado, del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, conforme lo establece el artículo 24 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

Material gratuito, prohibida su venta. Se permite la reproducción parcial de los textos publicados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes sin solicitar permiso previo, identificando la fuente.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

Domicilio: Av. Las Américas 1622, Piso 4, CP 20235, Aguascalientes, Ags., México

Teléfono: (449) 506-9400

Correos electrónicos: recepcion@seaaguascalientes.org
dgpolicas@seaaguascalientes.org

Páginas web: <https://www.seaaguascalientes.org/>

<https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/index.html>

Atlas
Municipal
2023

Directorio

ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL MUNICIPALES

 H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES	Brenda Ivette Reséndiz Macías	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de Aguascalientes
	Ana Isabel Collazo	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de Asientos
	Ricardo Galindo Vargas	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de Calvillo
	Ramiro Rodríguez López	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de Cosío
	Fabiola Margarita Femat López	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de El Llano
	Luis Gallo Nájera	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de Jesús María
	Juan Antonio Torres Muñoz	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de Pabellón de Arteaga
	Jesús Baruch Orenday Durón	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de Rincón de Romos
 MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO	Ma. del Rosario Díaz Alemán	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de San Francisco de los Romo
	Oziel Armando de Lara Martínez	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de San José de Gracia
	José Luis Macías Serrano	Titular del Órgano Interno de Control del Municipio de Tepezalá



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

Directorio

Brenda Ileana Macías de la Cruz

Secretaria Técnica

Julien Pariset

Director General de Vinculación y
Políticas Públicas

Ricardo Rivera García

Jefe del Departamento de Políticas
Públicas

Eduardo de Jesús Araujo Cárdenas

Jefa del Departamento de Riesgos y
Denuncias

Enlace de Vinculación

Zaira Ortega Ibarra

Enlaces de Políticas Públicas

Helena Zapata Macías

Oscar Alejandro Sánchez Rubalcava

Enlaces de Riesgos y Denuncias

Erick Andrey Ruiz Diosdado

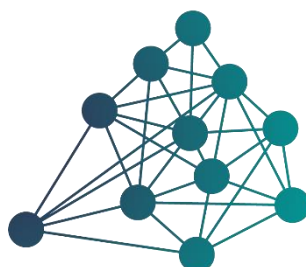
Luis Angel Medina Ventura

REDACCIÓN

Helena Zapata / Ricardo Rivera / Julien Pariset

DISEÑO

Gerzzaín Argenis Martínez Lara / Ismael Jair García Reyes



El **Atlas Municipal 2023** es un estudio realizado gracias a la colaboración de los informantes que cada año contribuyen con la información de sus respectivos entes públicos para el Censo de Gobierno coordinado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes en el marco de la evaluación de la Política Estatal Anticorrupción y de la elaboración del Informe del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. La SESEA Aguascalientes reconoce y agradece a quienes proporcionaron los datos que dieron origen a este trabajo, permitiendo que se documente un panorama objetivo y amplio, sobre las actividades relacionadas con el control interno y la rendición de cuentas en los 11 municipios de nuestro Estado, contribuyendo mediante este nuevo esquema coordinado, al éxito en la aplicación de la Política Estatal Anticorrupción.

2021

**Salvador
González Ramírez**
Municipio de
Aguascalientes

**Brenda Ivette
Reséndiz Macías**
Municipio de
Aguascalientes

**Jonathan Elliot
Ponce Romo**
Municipio de
Aguascalientes

Ana Isabel Collazo
Municipio de Asientos

**José Antonio
Velázquez García**
Municipio de Asientos

**Ricardo
Galindo Vargas**
Municipio de Calvillo

**Gabriela Ma. del
Carmen Méndez
Rodríguez**
Municipio de Calvillo

**María de Guadalupe
Macías de Loera**
Municipio de Calvillo

**José Francisco
González Hernández**
Municipio de Cosío

Silvia Chávez Álvarez
Municipio de Cosío

**Lenny Asunción
López Delgado**
Municipio de Cosío

**Ángel Eusebio
Heredia Tiscareño**
Municipio de El Llano

**Lanny Rocío
Macías Córdova**
Municipio de El Llano

**Miguel Ángel
Medina Méndez**
Municipio de El Llano

**Érick Rubén
Rodríguez Martínez**
Municipio de Jesús María

**Leonardo Daniel
Pérez Esquivel**
Municipio de Jesús María

**Rosa Isela
Torres Valenzuela**
Municipio de Jesús María

**Juvenal
Esparza Montañez**
Municipio de Pabellón de
Arteaga

**Juana Lorena
Delgado Adame**
Municipio de Pabellón de
Arteaga

**Margarita
Luévano Flores**
Municipio de Pabellón de
Arteaga

Margarita Esparza
Municipio de Rincón de
Romos

**Juan Pedro
Nájera Rodríguez**
Municipio de Rincón de
Romos

**Alicia
Castorena Martínez**
Municipio de Rincón de
Romos

**Ma. Guadalupe
González Álvarez**
Municipio de San
Francisco de los Romo

**Adriana Carolina
Saucedo Macías**
Municipio de San
Francisco de los Romo

**Wendy Citlali
Santos López**
Municipio de San José de
Gracia

Armando García Díaz
Municipio de San José de
Gracia

**María Guadalupe
Chávez Díaz**
Municipio de San José de
Gracia

**José Luis
Macías Serrano**
Municipio de Tepezalá

**Samantha Gwendolyn
Reyes Martínez**
Municipio de Tepezalá

**Guillermo López
Ovalle** Municipio de
Tepezalá

2022

**Norma Ivette
Domínguez Guerrero**
Municipio de
Aguascalientes

**Sara Laura
Díaz Gutiérrez**
Municipio de
Aguascalientes

**Érika
Almanza Mireles**
Municipio de
Aguascalientes

**Yesica Isabel
Villa Ramos**
Municipio de Asientos

**José Luis
Ramírez Muñoz**
Municipio de Asientos

**Leidy Lizeth
Dueñas Llamas**
Municipio de Asientos

Israel López Ruiz
Municipio de Calvillo

**Horacio Rafael
Rodríguez Martínez**
Municipio de Calvillo

**Karla Isabel
Díaz López**
Municipio de Calvillo

**José Francisco
González Hernández**
Municipio de Cosío

**Pablo Jorge
Guillén Guillén**
Municipio de Cosío

**Osbaldo
Pérez Guerrero**
Municipio de Cosío

**Maribel
Ramírez Valadez**
Municipio de El Llano

**Yaneth Araceli
Reyes Ortiz**
Municipio de El Llano

**Beatriz
Moreno Ramos**
Municipio de El Llano

**Aída Yadira
Cervantes Durán**
Municipio de Jesús María

**Leonardo Daniel
Pérez Esquivel**
Municipio de Jesús María

**Fabiola Trinidad
González Mejía**
Municipio de Jesús María

**Adrián
Román Macías**
Municipio de Pabellón de
Arteaga

**Juana Lorena
Delgado Adame**
Municipio de Pabellón de
Arteaga

Heli Azael Acero Soto
Municipio de Pabellón de
Arteaga

**Aneth Michell
Herrera Romo**
Municipio de Rincón de
Romos

**Héctor
Castorena Esparza**
Municipio de Rincón de
Romos

**Ana Lilia
Márquez Ovalle**
Municipio de Rincón de
Romos

**Irma Susana
Alonzo Luna**
Municipio de San Francisco
de los Romo

Antonio Barrón Cruz
Municipio de San Francisco
de los Romo

**Omaira Teresita
Ponce Esparza**
Municipio de San Francisco
de los Romo

**Wendy Citlali
Santos López**
Municipio de San José de
Gracia

**Ramona
Muñoz Rodríguez**
Municipio de San José de
Gracia

**Alely Patrocinio
Puentes Medina**
Municipio de San José de
Gracia

**José Luis
Macías Serrano**
Municipio de Tepezalá

**Hugo Alonso
González González**
Municipio de Tepezalá

Rafael Guillén Tuelles
Municipio de Tepezalá

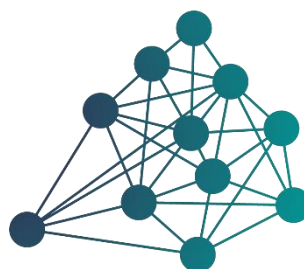


Índice

Índice	7
Acrónimos	8
Introducción	9
Apartado 1: Incidencias en el funcionamiento, capacidades y desempeño de los Órganos Internos de Control municipales.....	11
Funciones de los OIC: contexto normativo	11
Capacidades operativas de los OIC municipales: sus recursos humanos	12
Capacidades operativas de los OIC municipales: Recursos presupuestales	19
Conformación de autoridades facultadas en los OIC para el desarrollo de procedimientos de responsabilidad administrativa.....	23
Capacidades operativas de los OIC en materia de auditoría.....	25
Prevención, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas	37
Prevención	37
Códigos de ética y conducta	40
Valoración, atención, avances y resultados de las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador.....	46
Instrumentos de rendición de cuentas: Sistemas de información S1 y S2 de la PDE.....	51
Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (S1).....	53
Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas (S2)	56
Identificación de faltas administrativas	60
Investigación.....	69
Acuerdos de Conclusión y Archivo del Expediente.....	75
Substanciación	79
Abstención para iniciar el procedimiento	79
Procedimientos iniciados	80
Sobreseimiento de expedientes en procedimientos de responsabilidad administrativa.....	85
Resolución del procedimiento	86
Sanción de faltas administrativas no graves	89
Casos en los que el OIC determinó la no imposición de sanciones por faltas administrativas no graves.....	94
Indemnizaciones efectivamente cobradas	97
Comentarios generales sobre la Prevención, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas	98
Apartado 2: Resultados en la aplicación del Marco Integrado de Control Interno y en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia	101
Aplicación del Marco Integrado de Control Interno	101
Cumplimiento de las obligaciones de transparencia	106
Referencias	111
Anexos.....	116

Acrónimos

Comité Coordinador	Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado de Aguascalientes
Corte de 2021	Período comprendido entre el 1° de octubre de 2020 y el 30 de septiembre de 2021
Corte de 2022	Período comprendido entre el 1° de octubre de 2021 y el 30 de septiembre de 2022
IPRA	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (en singular o en plural)
ITEA	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
MICI	Marco Integrado de Control Interno
OIC	Órgano Interno de Control (en singular o plural)
OIC municipal	Órgano Interno de Control de la Administración Pública Municipal Centralizada (en singular o plural)
OSFAGS	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes
PDE	Plataforma Digital Estatal de Aguascalientes
PEA	Política Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
POE	Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes
S1	Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal
S2	Sistema de los Servidores Públicos que Intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas
SESEA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes



Introducción

El 29 de enero de 2021, el **Comité Coordinador** aprobó la Política Estatal Anticorrupción (**PEA**) centrada en el objetivo de las iniciativas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción. En términos del *Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda; que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, del Senado de la República en el año 2016 (las negritas son propias):

*El Sistema Nacional Anticorrupción fue concebido por el Constituyente Permanente como el parteaguas en los esquemas de coordinación para combatir la corrupción y eficientar la prestación del servicio público. Se pensó como la piedra angular que vendría a dar plena efectividad a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, **a través de la coordinación entre los diferentes órdenes e instancias gubernamentales**, y por supuesto, con una amplia participación de la sociedad civil.*

De este modo quedó plasmado en el dictamen de la cámara de origen, un concepto que funcionó como articulador de la **PEA**: la Coordinación entre las autoridades. En ese contexto, tanto la Política Nacional Anticorrupción como su correlativa a nivel local, coincidieron en la necesidad de que las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas, se coordinen para mejorar sus procesos a través de la generación de insumos técnicos sobre su funcionamiento, capacidades y desempeño.

El **Comité Coordinador**, cuyos Programas de Trabajo se encuentran alineados a la **PEA** desde el año 2021, encomendó a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (**SESEA**), la tarea de elaborar el estudio al que se denominó Atlas Municipal 2021.¹ Un año más tarde el **Comité Coordinador** encargó a la **SESEA**, a través de su Programa de Trabajo Anual 2022, integrar una actualización del estudio *Atlas Municipal* con los datos más recientes disponibles.²

1 Actualmente está disponible para consulta en:

https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/Atlas_Municipal/Atlas_Municipal_2021.pdf

2 Actualmente está disponible para consulta en:

https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/Atlas_Municipal_2022/Atlas_Municipal_2022.pdf

Ello con el objetivo de realizar un análisis sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las acciones que realizan los entes públicos municipales en el combate a la corrupción. Con base en esos antecedentes, el presente análisis surge a partir de la instrucción dictada por el **Comité Coordinador** en su Programa de Trabajo Anual 2023, para que la **SESEA** elabore la tercera edición del estudio *Atlas Municipal*, y así contribuir a la realización de la prioridad 28 de la política anticorrupción, que tiene entre sus objetivos, la generación de insumos técnicos sobre el funcionamiento de las instancias encargadas de la investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas.

El contenido del documento está ordenado a través de dos apartados y tres herramientas analíticas. El primer apartado da cuenta de las capacidades operativas y el funcionamiento de los **OIC municipales** para prevenir, detectar, investigar, procesar y sancionar faltas administrativas, relacionando los elementos normativos que guían la actuación de estas unidades administrativas, con datos estadísticos retomados del Censo de Gobierno 2021-2022, coordinado por la **SESEA** para evaluar el cumplimiento de la **PEA**. El segundo apartado analiza los resultados de dos tipos de evaluaciones que practican, en el ejercicio de sus funciones, dos integrantes del **Comité Coordinador** en el orden estatal. Una ellas, corresponde a la evaluación en la aplicación del **MICI** que realiza el **OSFAGS** en el marco de la revisión de la cuenta pública. La otra evaluación presenta los resultados de la verificación virtual en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que realiza el **ITEA**.

Las herramientas analíticas que presenta el estudio están conformadas por dos fichas que engloban la información relativa a los recursos presupuestales y humanos, momentos procesales, y actos de fiscalización de los **cortes de 2021 y de 2022**, así como otras once que desagregan por municipio los datos estadísticos que explican las etapas relacionadas con la detección, investigación, procesamiento y sanción de faltas administrativas, que ha sido denominada como "Tubería procesal" y; finalmente, dos flujogramas que esquematizan las etapas del procedimiento de responsabilidad administrativa cuando las faltas administrativas han sido calificadas como graves o no graves.

Estos datos permitirán obtener una visión integral de la eficiencia de los procesos disciplinarios, además de identificar posibles rezagos, áreas de mejora y patrones de incumplimiento normativo. De tal manera que el análisis de estas estadísticas facilita la toma de decisiones informadas.

Apartado 1: Incidencias en el funcionamiento, capacidades y desempeño de los Órganos Internos de Control municipales

Funciones de los OIC: contexto normativo

Con la reforma anticorrupción de 2015, fueron establecidas las bases para abordar el fenómeno de la corrupción de una manera más efectiva y sistemática. La reforma incluyó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como un conjunto de instituciones y mecanismos encargados de prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción en todos los niveles de gobierno. Estas medidas representan un paso importante hacia la construcción de un sistema de gobierno más transparente, ético y responsable.

De esta manera, se realizaron modificaciones significativas a la **Constitución Federal**, y que fueron orientadoras para el paquete de leyes secundarias. Se reformó el artículo 109 constitucional, en el cual se obliga a los entes públicos estatales y municipales a establecer **OIC**, también fue clasificada la existencia de faltas administrativas en graves y no graves, dicha clasificación determinaría la intervención de los **OIC** en este tipo de procedimientos, pues a partir de ello, tendrían la facultad de investigar, substanciar y resolver los procedimientos por faltas administrativas no graves. Sin embargo, de acuerdo con la ley solo pueden investigar y substanciar los que impliquen una falta administrativa grave, en tanto que sería el Tribunal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, quienes resuelven el procedimiento por faltas graves³.

En el mismo sentido, se adicionó el artículo 73 a la **Constitución Federal**, mismo que en su fracción XXIX-V, faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley general que contenga las competencias para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares, sus obligaciones, las sanciones aplicables por sus actos u omisiones según corresponda, así como los procedimientos para su aplicación.

En cumplimiento de dicha atribución, el Congreso de la Unión, expidió la **LGRA**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 2016. El artículo tercero, fracción XXI, de la ley en cita, reconoce a los **OIC** como las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento

³ Véase el artículo 12 de la LGRA.

del control interno en los entes públicos. Además de las atribuciones mencionadas con anterioridad, los **OIC** son competentes para:⁴

- I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;*
- II. Revisar el ingreso, egreso, 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 las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.*

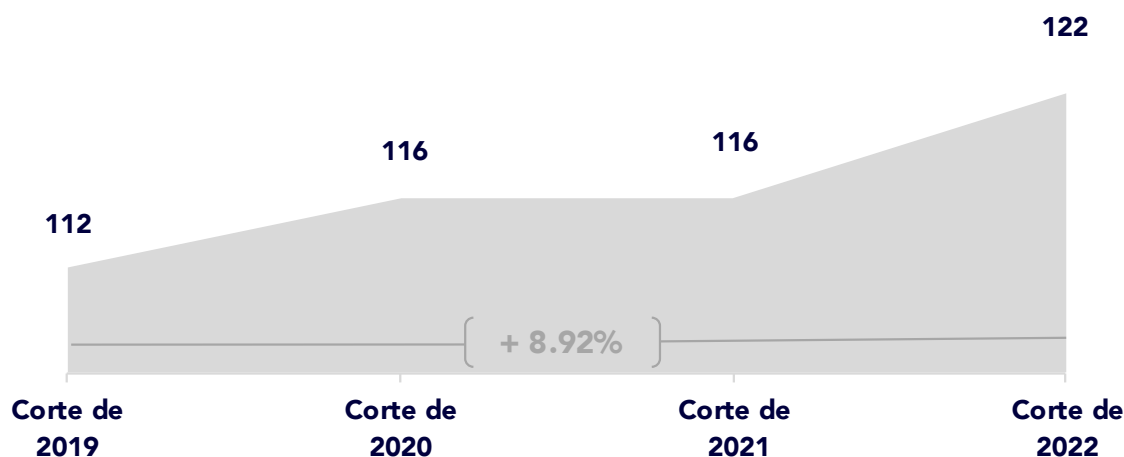
Considerando lo descrito hasta este punto, en las siguientes páginas serán abordados los avances en la integración de los **OIC municipales**, pues con ello se da cuenta de la implementación que han tenido los mandatos constitucionales y de la **LGRA** referentes a la integración de dichas instancias en la entidad.

Capacidades operativas de los OIC municipales: sus recursos humanos

El incremento de las capacidades operativas de los **OIC municipales** fortalece el combate a la corrupción y mejora la eficacia del control interno en las instituciones públicas. Al dotar a estos órganos de un mayor número de servidores públicos, se aumenta su capacidad para realizar auditorías, investigaciones y revisiones exhaustivas, lo que contribuye a detectar y prevenir de manera más efectiva posibles actos de corrupción y malas prácticas administrativas. A través de los Censos de Gobierno coordinados por la **SESEA**, conocemos que el número de servidores públicos adscritos en los **OIC municipales** ha ido en aumento, señal que es positiva y demuestra el compromiso de los municipios en materia de combate a la corrupción.

4 Véase el artículo 10 de la LGRA

Figura 01. Servidores Públicos adscritos a los **OIC municipales** entre los cortes de 2019 y de 2022

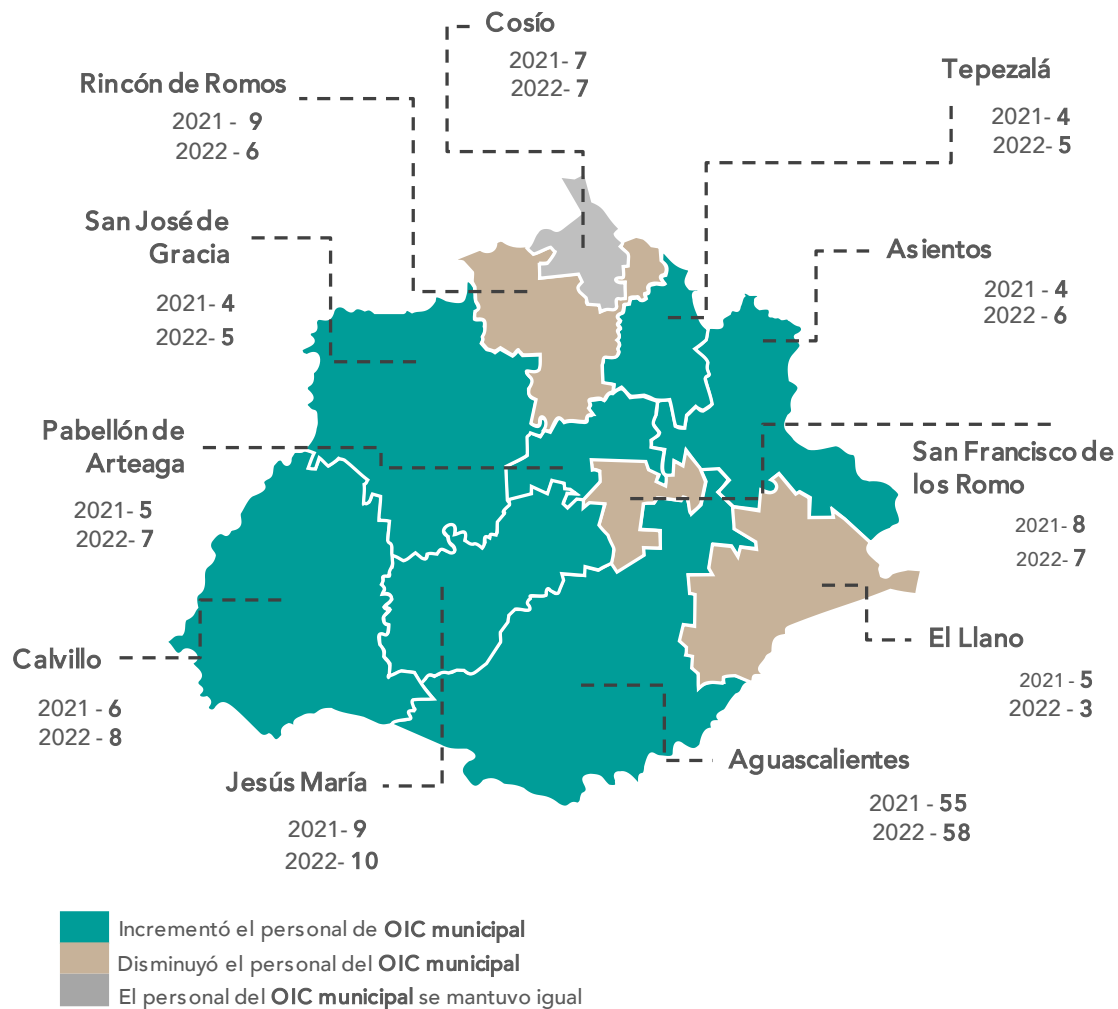


Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

A nivel global, el número de servidores públicos adscritos en los **OIC municipales** ha aumentado. Por una parte, los datos de los cortes temporales más recientes señalan que el personal incrementó en Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Jesús María, Pabellón de Arteaga, San José de Gracia, y Tepezalá. Sobresale de este grupo, el caso de los **OIC municipales** de Aguascalientes y Calvillo: en el último caso, porque el incremento en su personal se dio a pesar de que el presupuesto de éste órgano se disminuyó un 14.6%; mientras que en el de Aguascalientes se redujo 13 veces la cantidad de denuncias recibidas, al pasar de 984 en el **corte de 2021**, a sólo 74 en el **de 2022**.

Del otro lado, el personal se redujo en los **OIC municipales** de El Llano, Rincón de Romos y San Francisco de lo Romo. Llama la atención que en el **OIC municipal** de El Llano, el número de servidores públicos haya pasado de 5 a 3 integrantes entre los **cortes de 2021 y 2022**, a pesar de que su presupuesto incrementó un 29.5%, al pasar de \$669,901.25 en 2021, a \$867,266.05 en el ejercicio fiscal 2022. Por su parte, el **OIC** de San Francisco de los Romo redujo un 73% la cantidad de denuncias recibidas, al pasar de 15 a 4, entre los **cortes de 2021 y de 2022**.

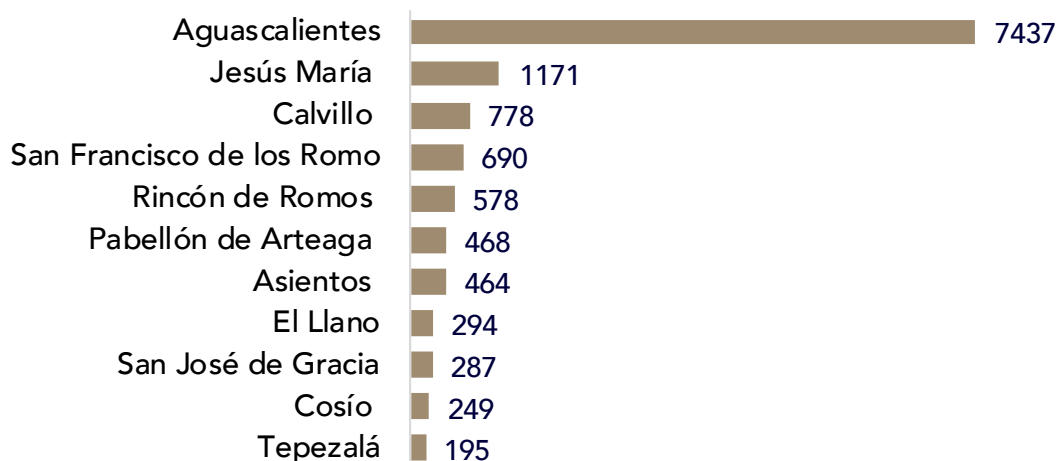
Figura 02. Servidores Públicos adscritos a los **OIC municipales** en los cortes de 2021 y 2022



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Un fundamento que podría explicar, por qué algunos **OIC municipales** cuentan con un mayor número de servidores públicos que otros, gira en torno a la cantidad de recursos (humanos y financieros) administrados por su municipio. Bajo esa lógica, Aguascalientes y Jesús María tienen un **OIC** con mayores recursos: en el **corte de 2022**, se trataba de los dos municipios con mayor cantidad de trabajadores (7,437 y 1,171, respectivamente), presupuesto por ente público (\$4,179'939,500 y \$758'538,371 respectivamente), presupuesto para su **OIC** (\$18'889,711 y \$4'769,276.04 respectivamente) y funcionarios laborando en sus **OIC** (58 y 10 respectivamente).

Figura 03. Servidores Públicos adscritos a las dependencias de las administraciones municipales. Corte de 2022.



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

En el otro extremo, también en el **corte de 2022**, San José de Gracia, Tepezalá y El Llano son los que tienen menos funcionarios en sus **OIC** (5, 5 y 3 respectivamente), y se encuentran a su vez entre los entes públicos con menos trabajadores (287, 195 y 294 respectivamente) y presupuesto (\$144'343,337, \$116'129,200 y \$192'464,741 respectivamente), excepto por el caso de Cosío, que es el municipio con menor cantidad de trabajadores (249) y presupuesto por ente público (\$115'602,050), mas no el **OIC** con menos personal (pues cuenta con 7 funcionarios).

Figura 04. Presupuesto asignado a los Municipios para el ejercicio fiscal 2022



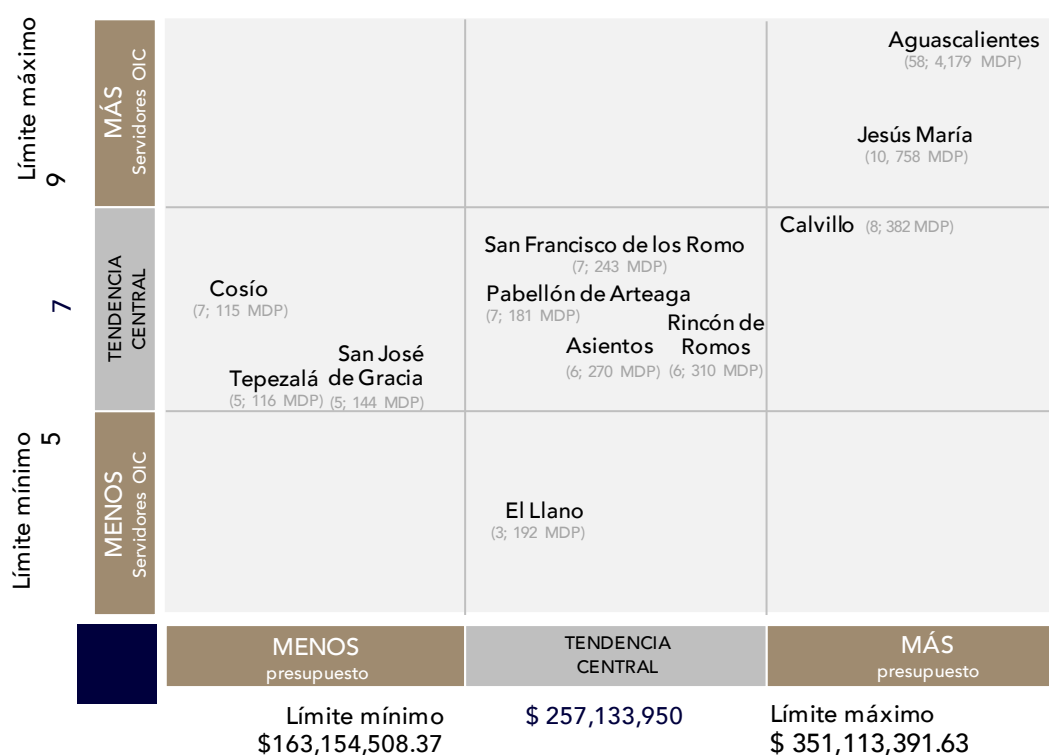
Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Se calcularon medidas de dispersión y de tendencia central respecto a los servidores públicos adscritos a los **OIC municipales** y el presupuesto asignado a

los municipios,⁵ para confirmar o rechazar si los recursos materiales y humanos el presupuesto que administra el propio municipio y el total de funcionarios públicos en adscritos a sus dependencias, influyen en la cantidad de servidores públicos adscritos a los **OIC municipales**.

A continuación, se presenta un plano con ambas variables posicionando en su interior el nombre de los municipios para visualizar conjuntos de éstos, permitiendo identificar aquellos que se alejan de las tendencias centrales.

Figura 05. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al número de servidores públicos que laboran en los OIC municipales al término del corte de 2022 y el presupuesto asignado a los municipios (en millones de pesos) para el ejercicio fiscal 2022



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Al comparar la integración de los **OIC municipales** respecto a un parámetro que apunta a medir el tamaño del municipio (como el presupuesto), existen elementos para confirmar que aquellos entes públicos con mayor presupuesto generalmente conforman sus **OIC municipales** con más personal.

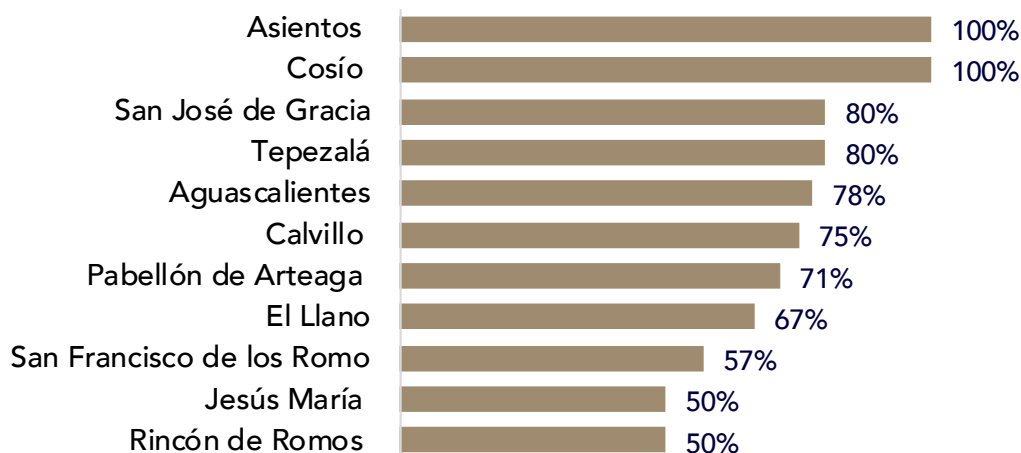
⁵ La medida de tendencia central fue calculada con la mediana del conjunto de observaciones, mientras que la medida de dispersión consistió en el cálculo de la desviación absoluta mediana estandarizada. Ambos estadísticos se explican en el apartado metodológico del estudio.

Un caso atípico es el del municipio de El Llano puesto que, a pesar de mantener un presupuesto cercano a la mediana del conjunto de datos, el personal adscrito a su **OIC municipal** está por debajo del límite mínimo estimado, situación que lo coloca como el **OIC municipal** con menores capacidades operativas. Cabe mencionar que este **OIC municipal** reporta no haber recibido ninguna denuncia durante los **cortes de 2021** ni **de 2021**, pero señala haber emitido 33 acuerdos de conclusión y archivo en ese mismo período. Y que de acuerdo con los Censos de Gobierno de la **SESEA**, desde octubre de 2019, hasta septiembre de 2022, no se han señalado observación alguna, fruto de las auditorías practicadas por el mencionado **OIC**.

Ahora bien, en un contexto caracterizado por la aplicación cada vez más amplia de estándares en materia de control interno, así como por reformas al marco legal aplicable para el cobro de indemnizaciones por daños y perjuicios a la hacienda pública, es de esperarse que las capacidades operativas del personal de los **OIC**, no sólo venga dada por el tamaño de sus unidades administrativas, sino por su nivel de profesionalización.

Sabemos por los Censos de Gobierno de la **SESEA**, que durante el corte de 2022, ingresaron 2,792 servidores a las dependencias municipales, pero se reportó que solamente 9 de éstos ingresaron por algún mecanismo de mérito. Que al 30 de septiembre de 2022, la administración centralizada reportó 10,176 puestos de trabajo de los cuales, apenas el 0.13% se encontraban sujetos a servicio profesional de acuerdo con su departamento de recursos humanos u homólogo. Que a esa fecha, sólo los municipios de Jesús María y Pabellón de Arteaga contaban con un catálogo de niveles de capacitación, especialización y profesionalización (o equivalente) en el que se enlistaran los puestos sujetos a servicio civil de carrera. Y que 3 de cada 4 servidores públicos adscritos a los **OIC municipales** contaban con estudios a nivel licenciatura.

Figura 06. Porcentaje de Servidores públicos que laboran en los **OIC municipales** que cuentan con estudios de licenciatura. **Corte de 2022.**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

En este sentido, en el *Informe final sobre Aguascalientes del Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en México*, se recomendó al Estado de Aguascalientes y a sus municipios “generar incentivos que promuevan e implementen esquemas de servicio profesional de carrera en especial en las áreas de adquisiciones, tesorería y contralorías internas” (ONUDC 2023, 65).

Sin embargo, el marco normativo aplicable a cada **OIC** propicia que las necesidades de adiestramiento de sus servidores públicos, se gestionen conjuntamente con las del resto del personal del ente público, incluido aquel encargado de las actividades sustantivas de tales instituciones, lo que supone una dificultad para que estas necesidades sean atendidas de manera adecuada.

En este contexto, el artículo 20 de la **LGRA** apunta hacia un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, pero que también genere su profesionalización. Para mayor claridad se transcribe el numeral en cita:

Artículo 20. 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 adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos

de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes (el subrayado es propio).

Con apego al artículo en cita, el **Comité Coordinador** emitió la recomendación no vinculante REC-CC-SESEA-2021.08 incluida en su Cuarto Informe Anual 2021, dirigida al Poder Legislativo y a los Ayuntamientos del Estado para que armonicen diversos ordenamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia, con la **LGRA**. Específicamente en relación con la selección de los integrantes de los **OIC municipales** y aquellos de entidades descentralizadas. Dentro de los puntos expuestos en la recomendación, se advierte que, para que las autoridades municipales cumplan con la recomendación:

*Que para seleccionar a quienes integren los **OIC**, se requiere lo siguiente:*

- a) Establecer requisitos para su nombramiento;*
- b) Establecer un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito;*
- c) Establecer los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización;*
- d) Se debe atraer a los mejores candidatos; y*
- e) Que sus puestos sean ocupados a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.*

No obstante, el Informe de Seguimiento de la Recomendaciones, incluido como Anexo 1 del Quinto Informe Anual 2022 del **Comité Coordinador**, reporta tan solo avances parciales en los municipios de Asientos, Jesús María, Pabellón de Arteaga y San José de Gracia. Hecho que motivó al **Comité Coordinador** a reiterar el contenido de tal recomendación.

Capacidades operativas de los OIC municipales: Recursos presupuestales

Establecer un panorama sobre los recursos financieros disponibles en los **OIC municipales**, parte de establecer como supuesto que: un **OIC** con recursos más bastos, tendrá la capacidad de llevar a cabo un mayor número de auditorías, investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa y demás actos relacionados con sus facultades. Ello facilitará la detección y prevención de faltas e irregularidades cometidas por servidores públicos.

Con anterioridad se hizo referencia a la forma en que el número de servidores públicos de refirió que la cantidad de servidores públicos laboran en los municipios, puede influir en el número de funcionarios adscritos a su respectivo **OIC**. Corresponde ahora referirnos a la forma en que los presupuestos de los entes públicos se proyectan en sus **OIC municipales**.

Vale la pena aclarar que no en todos los presupuestos de egresos municipales es posible identificar una clasificación administrativa que desglose el presupuesto para cada una de las dependencias municipales (incluido el **OIC**). No obstante, los datos son una muestra importante de la realidad experimentan estas áreas.

Cuadro 01. Presupuesto asignado a los **OIC municipales entre los ejercicios fiscales de 2019 y de 2022**

OIC municipal	2019	2020	2021	2022	% de Variación 2021-2022
Aguascalientes	\$19,395,798.00	\$20,051,967.00	\$17,791,802.00	\$18,889,711.00	6.2
Calvillo	\$1,585,486.72	\$1,814,534.03	1,934,061.22	\$1,652,266.67	-14.6
El Llano	\$615,137.41	\$532,078.23	\$669,901.25	\$867,266.05	29.5
Jesús María	\$3,167,290.45	\$3,770,267.31	\$4,192,007.00	\$4,769,276.04	13.8
Pabellón de Arteaga	ND	ND	ND	\$3,540,122.78	ND
Rincón de Romos	\$1,246,423.57	\$5,457,000.00	\$2,214,274.00	\$2,152,955.91	-2.8
San Francisco de los Romo	\$1,957,350.00	\$2,041,000.00	\$1,621,158.99	\$1,677,002.49	3.4
Tepezalá	ND	\$1,117,000.00	\$1,117,000.00	ND	ND

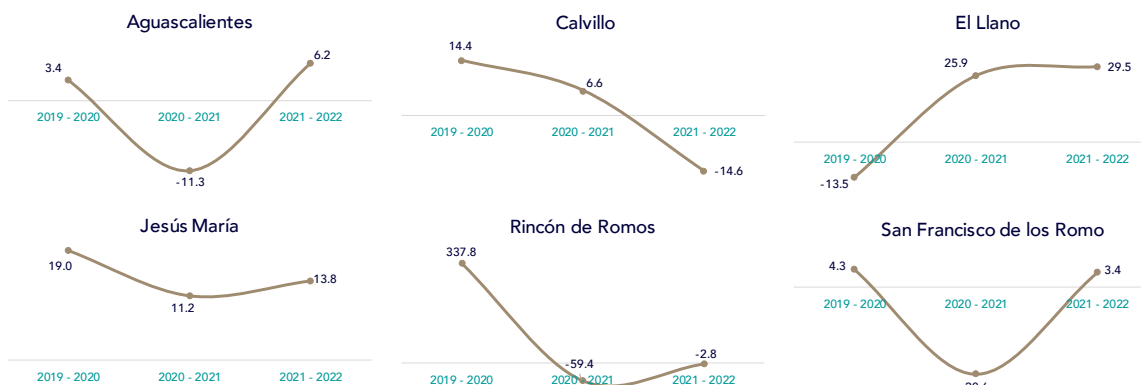
Nota: (1) En los presupuestos de egresos de los municipios de Asientos, Cosío y San José de Gracia no es posible identificar un desglose presupuestal por unidad administrativa. Por lo tanto, no es posible integrar la información de sus OIC municipales. (2) Asimismo, en los casos de Pabellón de Arteaga y Tepezalá, no en todos los presupuestos de egresos fue posible conocer el recurso presupuestado a sus OIC municipales; indicándose como no determinados (ND).

Fuente: Atlas Municipal de 2021 y de 2022 (SESEA 2021 y 2022c), así como el Quinto Informe Anual 2022 del Comité Coordinador (SEA 2022).

Como cabría esperar, el **OIC municipal** de Aguascalientes cuenta con un presupuesto mayor que el resto de sus homólogos. Por su parte, el porcentaje de variación deja ver que entre los ejercicios fiscales de 2021 y de 2022, en los municipios de Aguascalientes, El Llano, Jesús María y San Francisco de los Romo, dichas áreas administrativas han tenido un incremento en su presupuesto. Mientras que los municipios de Calvillo y el Llano, han optado por reducir el presupuesto de sus **OIC municipales**.

Analizar estas variaciones a lo largo del tiempo permite evaluar si los recursos asignados responden a demandas y riesgos.

Figura 07. Variaciones porcentuales del presupuesto asignado a los OIC municipales entre los ejercicios fiscales de 2019 y 2022.

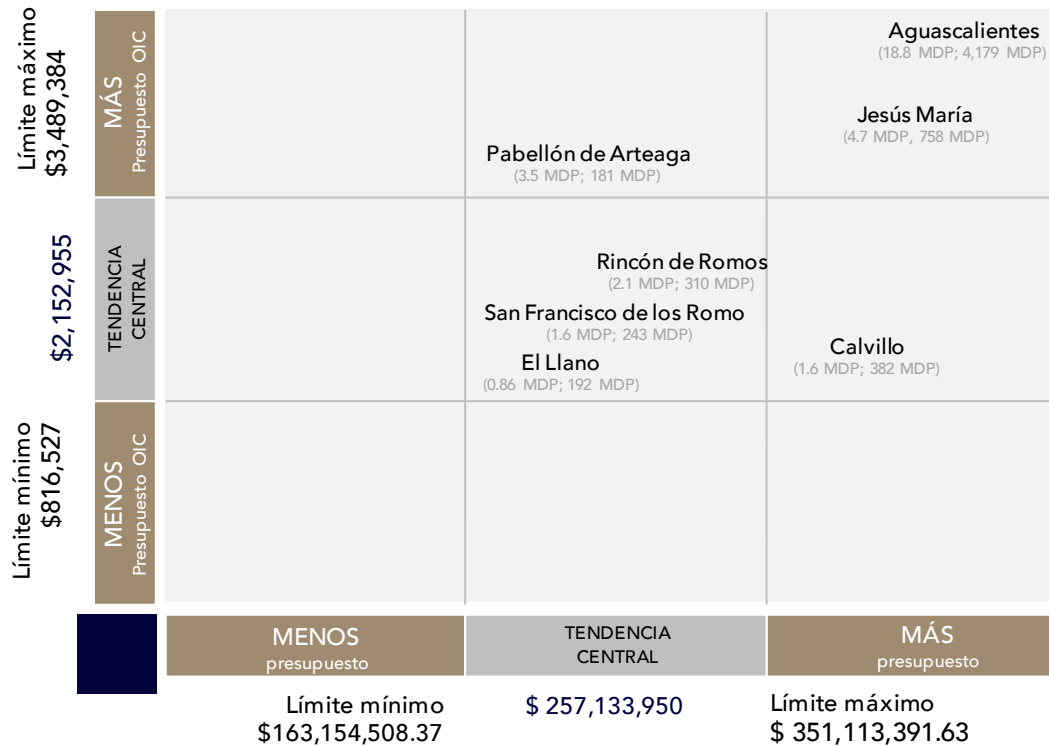


Fuente: Fuente: Atlas Municipal de 2021 y de 2022 (SESEA 2021 y 2022c), así como Quinto Informe Anual 2022 del Comité Coordinador (SEA 2022).

Para confirmarlo, se calcularon medidas de dispersión y de tendencia central respecto a dichas variables en 2022,⁶ y se integraron en un plano en cuyo interior se posicionan los nombres de los municipios. A través de dicha representación, se identifican municipios que comparten características incluyendo los casos en que municipios concretos se alejan de las tendencias centrales.

⁶ La medida de tendencia central fue calculada con la mediana del conjunto de observaciones, mientras que la medida de dispersión consistió en el cálculo de la desviación absoluta mediana estandarizada. Ambos estadísticos se explican en el apartado metodológico del estudio.

Figura 08. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al Presupuesto asignado a los **OIC municipales y el presupuesto asignado a los municipios (ambos en millones de pesos) para el ejercicio fiscal 2022**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Destacan los casos de Aguascalientes y Jesús María, que administran un mayor presupuesto y cuyos sus **OIC** también cuentan con más recursos que sus similares en otros municipios. El de Pabellón de Arteaga cuyo **OIC municipal** cuenta con un presupuesto por encima de límite máximo a pesar de su presupuesto por ente público se ajusta a la tendencia central. Y el de Calvillo, cuyo **OIC municipal** tuvo un presupuesto cercano a la tendencia central, en tanto que el de su ente público superaba el límite máximo.

Conformación de autoridades facultadas en los OIC para el desarrollo de procedimientos de responsabilidad administrativa

A las autoridades resolutoras, incluidas las que se encuentran adscritas a los **OIC**, se les exige mantenerse ajenas a los intereses de las partes en controversia,⁷ así como abstenerse de favorecer indebidamente a alguna de éstas.

Tratándose de imparcialidad, la doctrina jurídica distingue entre la imparcialidad subjetiva, relacionada a las condiciones personales del juzgador (en términos de sus relaciones con los sujetos procesales); y la imparcialidad objetiva, referida a los impedimentos con respecto a la pretensión demandada al haber intervenido de alguna forma en la *litis* anteriormente (Picardo Vargas 2014, 48).

En este orden de ideas, el artículo 115 de la **LGRA** establece que los **OIC** deben contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras garantizando, además, la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones. Ello significa que el servidor público a quien se encomienda la substanciación y/o resolución del procedimiento, debe ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación; prohibiendo expresamente en el artículo 3 Fracción III de dicho ordenamiento, que se concentren en una misma persona o grupo de individuos, las funciones de autoridad investigadora y substanciadora. Evitando en la práctica que el funcionario que imputa una presunta responsabilidad administrativa, esté asimismo facultado para determinar la admisión de pruebas de su contraparte. Implicando de manera indirecta que la autoridad resolutora se encuentra sujeta a las autoridades resolutoras a los principios de igualdad de las partes y de imparcialidad en la impartición de justicia; y, paralelamente, que las funciones relativas a la imposición de responsabilidades administrativas en cada **OIC** deben desempeñarse por un mínimo de dos servidores públicos para que estos principios puedan ser llevados a la práctica.

Durante el Censo de gobierno de 2022 realizado por la **SESEA**, se consultó a los **OIC municipales** si contaban con al menos un servidor público que desempeñara la función de autoridad investigadora; y de igual manera, se les consultó si

7 Cabe aclarar que, conforme al artículo 116 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a la autoridad substanciadora no se le considera una parte en el procedimiento. "Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa: I. La Autoridad investigadora; II. El servidor público señalado como presunto responsable de la Falta administrativa grave o no grave; III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de Faltas de particulares, y IV. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante".

contaban con servidores públicos que cumplieran las funciones de autoridades substanciadora y resolutora. Sin embargo, sólo en el 54.5% de los municipios, se confirmó que contaban con personal encargado de desempeñar la totalidad de estas funciones.

Cuadro 02. Representación sobre existencia de servidores públicos encargados de ejercer la función de la autoridad: Investigadora, Substanciadora y Resolutora en los OIC municipales. Corte de 2022

OIC municipal	Servidores adscritos al OIC	Autoridades		
		Investigadora	Substanciadora	Resolutora
Aguascalientes	58	✓	✓	✓
Asientos	6	✓	✓	✓
Calvillo	8	✓	NC	✓
Cosío	7	✓	✓	✓
El Llano	3	X	X	X
Jesús María	10	✓	✓	✓
Pabellón de Arteaga	7	✓	✓	✓
Rincón de Romos	6	✓	X	X
San Francisco de los Romo	7	✓	✓	✓
San José de Gracia	5	✓	✓	X
Tepezalá	5	✓	✓	X

Nota: (NC) No Contestó la pregunta del Censo de Gobierno 2021-2022, utilizado como fuente de información. **Fuente:** Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

En los restantes cuatro municipios, cuyos **OIC** reportan que se carece de alguna de estas autoridades, se administraban \$763'293,128,⁸ trabajaban 1,354 servidores públicos,⁹ y se presentaron 150 denuncias ante sus **OIC** (la mayoría, en San José de Gracia).¹⁰ Si el estado mexicano adoptó su normativa para tipificar diversos actos de corrupción y prever sanciones administrativas aplicables tanto a los servidores públicos como a las personas físicas y morales que los cometen, estos datos deberían servir para concluir sobre el impacto que podría tener la falta

8 El presupuesto para estos entes públicos correspondiente al ejercicio fiscal 2022 es el siguiente: Municipio de Rincón de Romos (\$310'355,850); Municipio de El Llano (\$192'464,741); Municipio de San José de Gracia (\$144'343,337); y Municipio de Tepezalá (\$116'129,200). Juntos suman un 11.6% del presupuesto de los 11 municipios en 2022.

9 Alrededor de un 10.7% de los 12,611 funcionarios que se registraron en el corte de 2022. De acuerdo al Censo de gobierno practicado por la SESEA, al 30 de septiembre de 2022, el número de servidores públicos que trabajan en estos entes públicos es el siguiente: Municipio de Rincón de Romos (578); Municipio de El Llano (294); Municipio de San José de Gracia (287); y Municipio de Tepezalá (195).

10 Entre octubre de 2021 y septiembre de 2022, el **OIC** del municipio de San José de Gracia recibió 142 denuncias; el **OIC** municipal de Tepezalá, 5; y el **OIC** municipal de Rincón de Romos, 3.

de mecanismos para castigar la comisión de faltas administrativas graves y de particulares.

Capacidades operativas de los OIC en materia de auditoría

En 1977, el IX Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) estableció de una manera elocuente, la relación entre fiscalización y el control al definir éste último como

parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro (INTOSAI 2019).

En México, el Sistema Nacional de Fiscalización reconoce en la auditoría del sector público como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y evalúa evidencia para determinar si la información o las condiciones reales de una institución suceden de acuerdo con la normatividad establecida (SNF 2014, 85).

Las normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna del Instituto de Auditores Internos (en lo particular la Norma sobre Desempeño número 2100, "Naturaleza del trabajo") señalan que:

*La actividad de Auditoría Interna debe evaluar y contribuir a la mejora de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control, utilizando un enfoque sistemático disciplinado y basado en riesgos... [precisando que] para ello [la Dirección de Auditoría Interna, en nuestro caso, el **OIC municipal**] puede utilizar los marcos de referencia existentes adoptados por la alta dirección (por ejemplo, los marcos de control interno y gestión de riesgo empresarial de COSO –Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission–, el Informe King sobre Gobierno Corporativo o la norma ISO 31000) como guía de la evaluación (IIA 2017, 170-1).*

Desde el año 2017, al menos en ocho de los 11 municipios que integran nuestra entidad federativa, se han emitido estándares para regular la aplicación del control interno en el sector público, basados en el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público elaborado por el Grupo de Trabajo de Control Interno del

Sistema Nacional de Fiscalización en 2014, basado en el modelo COSO. Oficializando con ello la aplicación de dicho modelo en su esfera de competencia.

Cuadro 03. Normativa en materia de control interno establecida en la administración pública municipal. Años 2017 a 2022.

DOCUMENTO	FECHA DE PUBLICACIÓN
AGUASCALIENTES	
Modelo del Marco Integrado de Control Interno para la Administración Pública del Municipio de Aguascalientes	24 de febrero del 2020. Tercera Sección: páginas 184-228.
ASIENTOS	
Marco Integrado de Control Interno para el Municipio de Asientos	21 de mayo del 2018. Cuarta Sección: páginas 2-37
Normas de Control Interno para el Gobierno Municipal de Asientos	21 de mayo del 2018. Cuarta Sección: páginas 37-53
CALVILLO	
	Vigente
Manual Administrativo de Control Interno para el Municipio de Calvillo Lineamientos para el Establecimiento del Comité de Control Interno y Desempeño Institucional del municipio de Calvillo	29 de agosto del 2022. Tercera Sección: páginas 39-92. 02 de septiembre del 2019. Cuarta Sección: páginas 2-10.
	Abrogado
Marco Integrado de Control Interno Municipal de Calvillo Manual Administrativo en Materia de Control Interno para el Municipio de Calvillo	02 de septiembre del 2019. Cuarta Sección: páginas 47-86. 02 de septiembre del 2019. Cuarta Sección: páginas 11-120.
JESÚS MARÍA	
	Abrogado
Marco Integral de Control Interno del Municipio de Jesús María, Aguascalientes	16 de Julio de 2018. Tercera Sección: páginas 15-78
	Vigente
Marco Integral de Control Interno del Municipio de Jesús María, Aguascalientes	29 de Julio del 2019. Cuarta Sección: páginas 87-131
PABELLÓN DE ARTEAGA	
Marco Integrado de Control Interno para el Municipio de Pabellón de Arteaga, Ags.	02 de octubre del 2017. Cuarta Sección: páginas 2-33.
Reglamento de Control Interno para el Municipio de Pabellón de Arteaga, AGS.	02 de octubre del 2017. Cuarta Sección: páginas 36-52
RINCÓN DE ROMOS	

Abrogado	
Normas de Control Interno del Municipio de Rincón de Romos	08 de octubre de 2018. Tercera Sección; páginas 204-213
Vigente	
Manual de Control Interno para el Municipio de Rincón de Romos	31 de agosto del 2020. Primera Sección: páginas 35-70 Reforma publicada el 30 de noviembre de 2020. Tercera Sección: páginas 14-15
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO	
Abrogados	
Manual Administrativo en Materia de Control Interno para el Municipio de San Francisco de los Romo	03 de febrero del 2018. Sexta Sección: páginas 2-34
Marco Integrado de Control Interno Municipal	26 de febrero del 2018. Sexta Sección: páginas 35-68
Lineamientos del Comité de Control y Desempeño Institucional	26 de febrero del 2018. Sexta Sección: páginas 68-75
Vigente	
Manual Administrativo de Control Interno para el Municipio de San Francisco de los Romo	03 de diciembre de 2018. Tercera Sección: páginas 161-192.
SAN JOSÉ DE GRACIA	
Marco Integrado de Control Interno para el Municipio de San José de Gracia, Ags.	30 de abril del 2018. Tercera Sección: páginas 37-78
Vigente	
Reglamento de Control Interno para el Municipio de San José de Gracia, Ags.	08 de marzo del 2021. Tercera Sección: páginas 105-152

Fuente: SESEA 2023b, 31-2.

Conforme a este modelo de gobierno corporativo, los mandos medios y superiores del municipio, deben evaluar las deficiencias en el diseño, implementación y operación de los controles mediante autoevaluaciones (de carácter permanente) o mediante evaluaciones independientes (periódicas), efectuadas por revisores internos –por ejemplo, los auditores del **OIC municipal**– y externos –por ejemplo, los auditores del **OSFAGS**– (ASF 2014, 17).

La instancia de supervisión, que generalmente recae en la unidad de auditoría interna del ente público, es una “unidad independiente de los responsables directos de los procesos, que evalúan el adecuado diseño, implementación y operación del control interno” (ASF 2014, 14) que reporta al titular o al órgano de

gobierno para que éstos corroboren que los mandos medios y superiores atiendan las deficiencias identificadas.

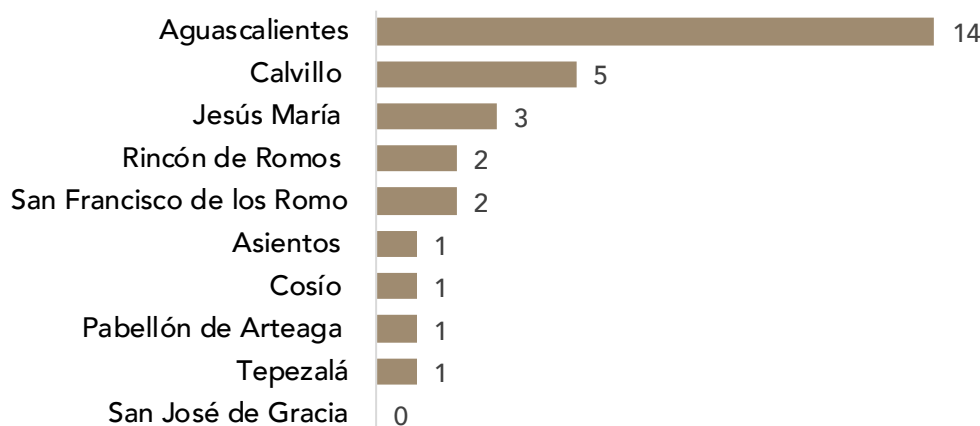
En este sentido, de las evaluaciones externas del **OSFAGS** en relación con la revisión de la cuenta pública 2021, la SESEA (2023b, 201) concluyó que:

Dos de cada 3 municipios carece de un procedimiento para que los responsables de los procesos informen sobre los resultados de las evaluaciones, y en uno de cada 4, para dar seguimiento a las observaciones. Es probable que en esos municipios los mandos superiores y medios no estén retroalimentando a los responsables de las áreas sobre los resultados de las evaluaciones o que, en caso de hacerlo, no estén dándole seguimiento a las observaciones y recomendaciones que se derivaron de esas verificaciones. De hecho, un tercio de los municipios no pudo acreditar la realización de auditorías durante el ejercicio fiscal 2021.

En las siguientes páginas se presentan las cifras actualizadas a septiembre de 2022, respecto a la cantidad de servidores públicos de los **OIC** encargados de realizar auditorías; los informes de auditoría entregados en los **cortes de 2021 y de 2022**, incluidos datos sobre las observaciones señaladas y las solventadas por las áreas auditadas; así como datos respecto a otro tipo de auditorías como son las de carácter archivístico o en materia de remuneraciones.

Esta versión del *Atlas Municipal* identificó que, los **OIC municipales** acumularon 122 servidores públicos adscritos a ellos en el **corte de 2022**. Ahora bien, de ese conjunto de servidores públicos, 30 estuvieron encargados de la realización de auditorías, cifra que equivale al 24.5% del total de servidores públicos adscritos a los **OIC municipales**.

Figura 09. Número de servidores públicos adscritos a los OIC municipales encargados de la realización de auditorías internas. Corte de 2022.



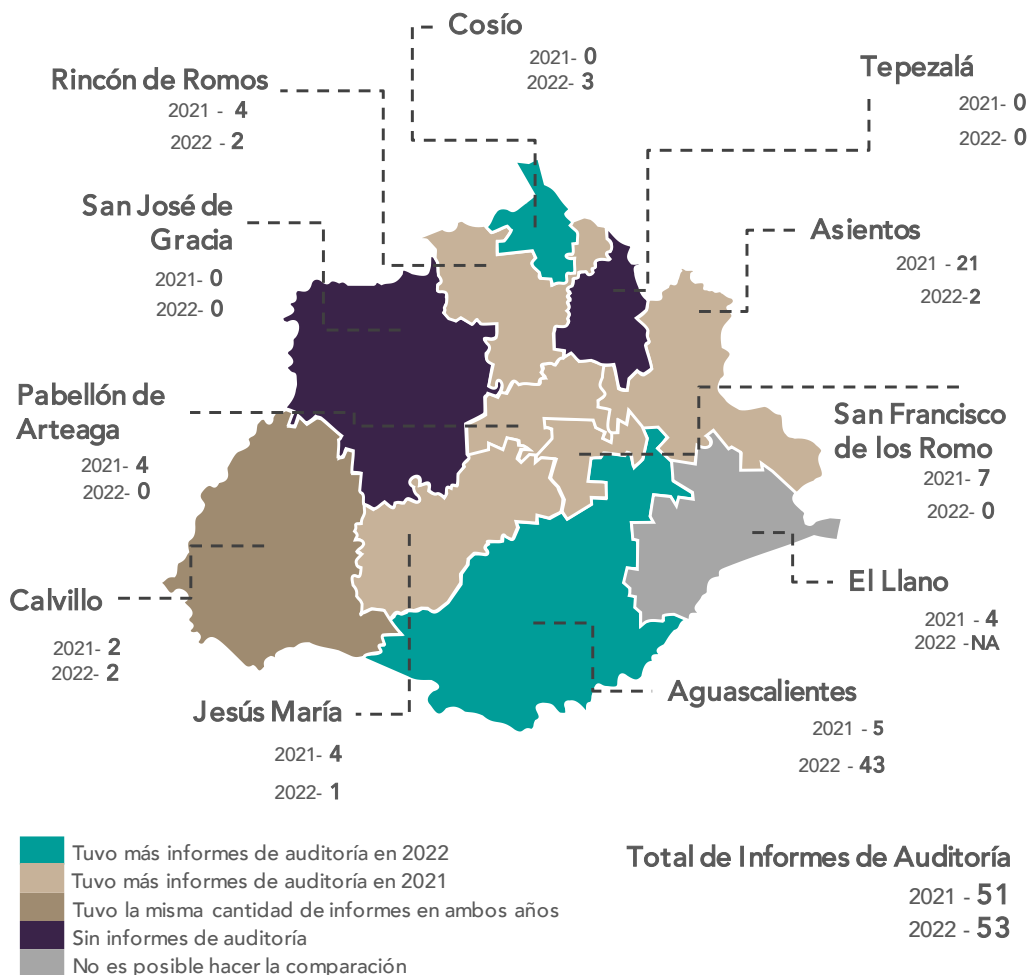
Nota: la Figura no incluye el dato del **OIC municipal** de El Llano, pues indicó en el Censo de Gobierno 2021-2022 utilizado como fuente de información que: no le aplicaba responder el cuestionamiento sobre el número de servidores públicos del **OIC** encargados de realizar auditorías internas. **Fuente:** Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

De manera consistente con las mejores prácticas en materia de fiscalización, la Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización Número 10 "Principios de autonomía de los organismos auditores" en su numeral 2.7, prevé que los organismos auditores expidan

...sus informes a la autoridad que corresponda, a efectos de dar seguimiento a las observaciones emitidas tras la realización de una auditoría, coadyuvando a la instrumentación de acciones preventivas y correctivas (SNF 2014, 30).

Como lo señala el Principio 17 del MICI, "el proceso de resolución de auditoría comienza cuando los resultados de las revisiones o evaluaciones son reportados a la Administración, y se termina sólo cuando las acciones pertinentes se han puesto en práctica..." para corregir las deficiencias o justificar al titular del ente público o a su órgano de gobierno, que los hallazgos de la auditoría no justifican una acción por parte de los mandos medios y superiores (ASF 2014, 50).

Figura 10. Informes de auditoría entregados por los OIC municipales. Cortes de 2021 y de 2022.



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Desde una visión global, los informes de auditoría entregados en los períodos de referencia, incrementaron un 3.92% entre el **corte de 2021** y el **corte de 2022**. Individualmente solo los **OIC municipales** de Aguascalientes y Cosío elaboraron más informes en el **corte de 2022** con respecto al año anterior. A la inversa, los **OIC municipales** de Asientos, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo generaron menos informes de auditoría.

En el caso de Calvillo, su **OIC municipal** mantuvo el mismo número de informes de auditoría en ambos periodos de referencia. Mientras que en San José de Gracia y Tepezalá no se realizó ningún informe durante los **cortes de 2021 y de 2022**. Aunque en el caso de San José de Gracia, su **OIC municipal** confirmó no tener personal para realizar auditorías en el **corte de 2022**. Por su parte, el **OIC municipal** de el Llano señaló, respecto al **corte de 2022**, que no aplicaba el

supuesto pese a que, en el **corte de 2021**, indicó realizar cuatro informes de auditoría.

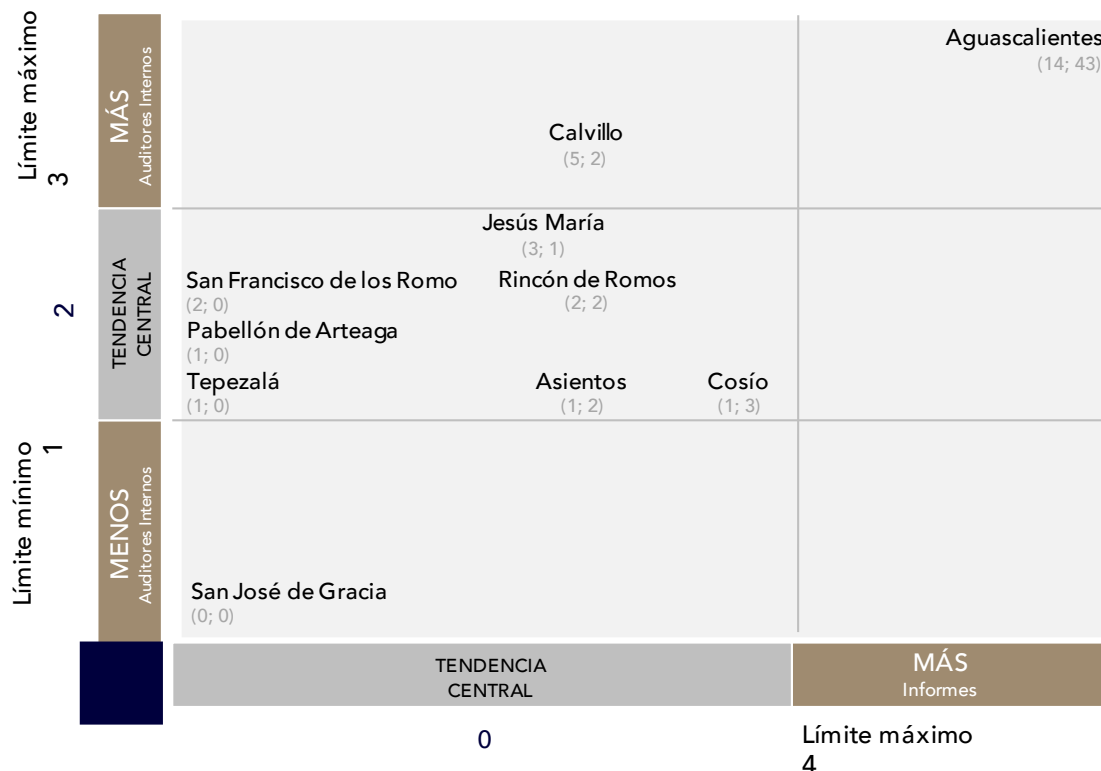
Cabe señalar que los 5 municipios cuyos **OIC** no reportaron la entrega de ningún informe de auditoría durante el **corte de 2022** (El Llano, Pabellón de Arteaga, San Francisco de los Romo, San José de Gracia y Tepezalá), administraron \$878'759,357.74 durante el ejercicio fiscal 2022.

Partiendo del número de servidores públicos adscritos a los **OIC municipales** que están encargados de la realización de auditorías internas y el total de informes de auditoría entregados en el **corte de 2022**, se calcularon las medidas de dispersión y de tendencia central de ambos datos¹¹ para comprobar si los **OIC municipales** con un mayor número de servidores facultados para realizar auditorías, entregan el mayor número de informes de auditoría. La figura a continuación da cuenta de este comparativo.



¹¹ La medida de tendencia central fue calculada con la mediana del conjunto de las observaciones, mientras que la medida de dispersión consistió en el cálculo de la desviación absoluta mediana estandarizada. Ambos estadísticos se explican en el apartado metodológico del estudio.

Figura 11. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al número de servidores públicos adscritos al **OIC municipales** encargados de la realización de auditorías internas y el número de informes de auditoría entregados por los **OIC municipales**. Corte de 2022



Nota: Los datos proporcionados por el **OIC municipal** de El Llano refieren que no les aplicaba (NA) dar respuesta sobre el número de servidores público encargados de la realización de auditorías internas y el número de informes de auditoría entregados; razón por la cual no fue posible integrar sus datos en la figura. **Fuente:** Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

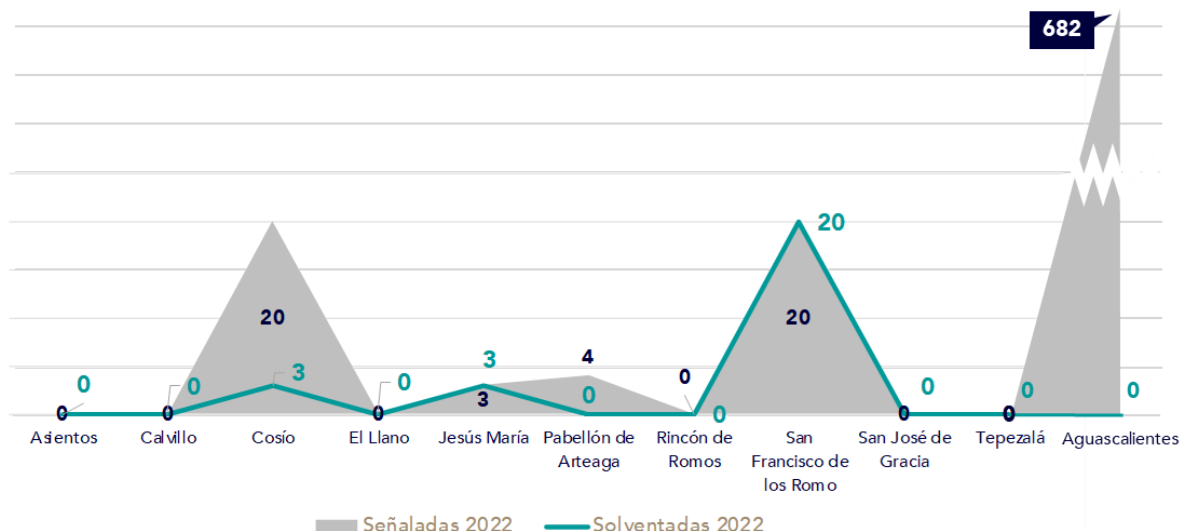
En la figura anterior, se distingue que el **OIC municipal** de Cosío solo cuenta con una persona encargada de la práctica de auditorías, no obstante, generó tres informes de auditoría en el **corte de 2022**. Por el contrario, el **OIC municipal** de Calvillo, que contó con cinco personas encargadas de la práctica de auditorías, tan solo entregó dos informes.

De acuerdo con las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, los informes de auditoría deben presentar los hechos y su evaluación de manera objetiva, clara y enfocada en los elementos esenciales. Además, dichos informes deben ser comunicados a las autoridades competentes y al público en general, transmitiendo sus resultados, observaciones o hechos de particular importancia y trascendencia (SNF 2014, 20).

Los organismos auditores deben estar facultados para emitir observaciones. Por su parte, los entes auditados deben responder, dentro de los plazos legalmente establecidos, a las observaciones de las auditorías que les fueron realizadas. Finalmente, a partir de los resultados de las auditorías, los auditores promueven diversas acciones, entre las que destacan los procedimientos de responsabilidad administrativa ante los **OIC** (SNF 2014, 17).

Partiendo de los datos del Censo de Gobierno 2022, la figura a continuación contrasta en qué medida los entes fiscalizados fueron capaces de solventar las observaciones formuladas por los **OIC municipales** durante dicho período.

Figura 12. Observaciones señaladas y solventadas originadas en las auditorías internas practicadas por los **OIC municipales**. Corte de 2022.



Fuente: Censo de Gobierno 2022, (SESEA 2022b).

Cabe aclarar que durante el **corte de 2021** el **OIC municipal** de Aguascalientes no reportó el total de observaciones señaladas, lo que explica un incremento aparente en este rubro durante el **corte de 2022**. Además de que los **OIC** de Cosío, Rincón de Romos y San José de Gracia reportaron en el **corte de 2021**, un número mayor de observaciones solventadas en relación a las señaladas. Para mayor claridad, se desglosa la información correspondiente en el siguiente cuadro:

Cuadro 04. Observaciones señaladas y solventadas originadas en las auditorías internas de los OIC municipales. Cortes de 2021 y de 2022.

OIC municipal	Observaciones señaladas		Observaciones solventadas	
	2021	2022	2021	2022
Aguascalientes	NC	682	0	0
Asientos	37	0	37	0
Calvillo	27	0	0	0
Cosío	0	20	7	3
El Llano	0	0	0	NA
Jesús María	0	3	0	3
Pabellón de Arteaga	0	4	0	0
Rincón de Romos	0	0	20	0
San Francisco de los Romo	36	20	36	20
San José de Gracia	0	0	14	0
Tepezalá	0	0	0	0
TOTAL	100	729	114	26

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Además del caso particular del **OIC municipal** de Aguascalientes, también resaltan los casos de Cosío, Jesús María y Pabellón de Arteaga, que reportaron incrementos respecto al número de observaciones señaladas en sus auditorías.

Ahora bien, en cuanto a instancias competentes para evaluar el control interno en la administración pública municipal, y aplicar las leyes en materia de responsabilidades administrativas, los **OIC municipales** se encuentran facultados para realizar distintos actos de fiscalización. Por ejemplo, las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización distinguen entre auditorías financieras, auditorías de desempeño y auditorías de cumplimiento (SNF 2014).¹²

Es también el caso de las facultades establecidas en los artículos 26 de la Ley de Archivos del Estado de Aguascalientes, y 24 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, disposiciones que conceden a dichos **OIC**, la facultad de practicar verificaciones en materia

¹² Téngase en cuenta que dichas normas tienen, para el caso de los entes fiscalizadores municipales, un carácter solamente orientador, pues conforme al artículo 42 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las normas profesionales aprobadas por el Sistema Nacional de Fiscalización son obligatorias para sus integrantes. Sin embargo, los **OIC municipales** no forman parte de este Sistema, de conformidad con el artículo 37 del mismo ordenamiento.

archivística, así como en relación a la determinación y el pago de las remuneraciones de los servidores públicos.

El Comité Coordinador local, ha dado seguimiento al ejercicio que han dado los **OIC** de Aguascalientes a estas dos facultades en materia de fiscalización, al haber cobrado estas, importancia derivado de la publicación de la Leyes Generales en materia de Archivos como de Responsabilidades Administrativas.

En el primero de los casos, nos referimos a que la auditoría archivística es una potestad que se contempla por primera vez en la Ley General de Archivos publicada el 15 de junio de 2018, que no estaba prevista en la Ley de archivos del Estado que estuvo en vigor todavía hasta el 1 de marzo de 2021. Y en el segundo caso, hacemos mención a que determinadas modalidades de cohecho y desvío de recursos previstas en la **LGRA**, implican el pago de una remuneración en contravención a los tabuladores salariales, por lo que tanto la publicación de los mismos como los mecanismos de revisión previstos en la referida Ley de remuneraciones, cobraron mayor relevancia.

Como herramienta, la auditoría archivística permite a los **OIC** como a los propios entes auditados, evaluar los procesos archivísticos encaminados a garantizar la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización de documentos; así como a la realización de los principios de conservación, procedencia, integridad, disponibilidad, accesibilidad y transparencia previstos en el artículo 6º de la Ley de Archivos del Estado de Aguascalientes.

En un sentido orientador, el Archivo General de la Nación (2015) sugiere que este tipo de verificaciones debe atender tres niveles de la gestión documental: el estructural, el documental y el normativo.

El estructural. - Que el Sistema Institucional de Archivos esté formalmente establecido, que cuente con recursos adecuados para su funcionamiento, y que los procesos técnicos y los perfiles de los responsables se encuentren regulados.

El documental. - Que los instrumentos de control (el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental) y de consulta archivísticos (los inventarios generales, de transferencia y de baja documental), así como la Guía de archivo documental y el Índice de expedientes clasificados como reservados a que hacen referencia los artículos 13 y 14 de la Ley General de Archivos, se hayan elaborado y se encuentren actualizados y disponibles.

El normativo. - Que se atiendan las disposiciones emanadas de la Ley General de Archivos.

El artículo 12 de la Ley General de Archivos, por su parte, establece la obligación de los **OIC** de vigilar el cumplimiento de la ley y, de acuerdo con sus competencias, integrar auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo. Atendiendo a ello, el Censo de Gobierno 2021-2022 coordinado por la **SESEA**, solicitó a los **OIC** que comunicaran el número de auditorías archivísticas practicadas en los **cortes de 2021 y de 2022**. Los resultados de ese ejercicio confirman que la práctica de auditorías archivísticas no sucede de forma regular, pues durante el **corte de 2021**, la totalidad de **OIC municipales** reportaron no haber realizado este tipo de verificación. Mientras que, en el **corte de 2022**, solo el **OIC municipal** de Jesús María reportó la práctica de una auditoría archivística.

Paralelamente, los **OIC** tienen facultades para auditar distintas materias. Una de ellas corresponde al pago de las remuneraciones que reciben los servidores públicos. La Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, establece en su artículo 24 que la Contraloría del Estado y los demás órganos de fiscalización equivalentes en los órganos públicos, en el ámbito de sus atribuciones, podrán verificar el cumplimiento de las obligaciones que impone tal ley, para lo cual podrán realizar auditorías o visitas y requerir información o documentación necesaria para constatar que la determinación, pago y, en su caso, ajuste de las remuneraciones se realiza en estricta observancia de la **Constitución Local** y demás disposiciones aplicables.

En línea con la facultad anterior, el Censo de Gobierno 2021-2022 coordinado por la **SESEA**, requirió a los **OIC municipales** que informaran la cantidad de servidores públicos de las unidades administrativas, auditadas, verificadas o inspeccionadas en materia de remuneraciones.

Los resultados del **corte de 2021** indican que solo el **OIC municipal** de Calvillo realizó auditorías, verificaciones o inspecciones en materia de remuneraciones. Mientras que, en el **corte de 2022**, solamente los **OIC municipales** de Cosío y San José de Gracia las practicaron. Es decir que al menos en los dos últimos cortes temporales, la práctica de auditorías, inspecciones y revisiones en materia de remuneraciones tan solo fue realizada por tres de los once **OIC municipales** en el Estado.

Los **OIC** son piezas clave en el sistema de control y en la determinación de responsabilidades administrativas, ya que se encargan de supervisar las actividades de los servidores públicos, con el objetivo de garantizar la legalidad y

eficiencia en el ejercicio de sus funciones. Su importancia radica en la capacidad que tienen para detectar y prevenir actos de corrupción. A través de la implementación de acciones de control interno, estos órganos pueden identificar indicios de conductas irregulares y diversos tipos de faltas administrativas. Además, cuentan con la facultad de realizar investigaciones exhaustivas y, en caso de comprobarse responsabilidades por faltas no graves, aplicar las sanciones correspondientes.

Un aspecto clave para conocer el funcionamiento de los **OIC municipales** es a través de la registro y evolución de sus capacidades operativas (tema que fue tratado en páginas anteriores). A medida que el tiempo avanza, estas unidades adquieren experiencia y conocimientos especializados en la detección de prácticas corruptas. Por ello, es esencial documentar estas capacidades adquiridas para fortalecer la eficacia de los controles y procedimientos implementados. La documentación de sus capacidades operativas permite a los **OIC municipales** contar con un registro histórico de su trabajo y resultados, lo que facilita la valoración de su desempeño y la identificación de áreas de mejora.

Además, dicho proceso de documentación es esencial para la transferencia de conocimientos y experiencias entre los miembros del **OIC**, así como para la formación de nuevos integrantes. Por ello, en las siguientes páginas serán abordados conceptos y cifras representativas de algunas etapas que configuran los procedimientos de responsabilidad administrativa. Con ello, se abona al cumplimiento de la prioridad 28 de la **PEA**, que consiste en generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Prevención, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas

Prevención

El fenómeno de la corrupción es complejo y con diversas manifestaciones, por ello, atacar el problema solo desde sus efectos puede no otorgar los resultados esperados. Disminuir la corrupción debe atenderse desde las causas que lo originan, es decir desde un enfoque preventivo. Los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas desempeñan un papel crucial en el combate

contra la corrupción, ya que son herramientas fundamentales para garantizar la transparencia, la integridad y la responsabilidad en el ámbito público, por lo que son indispensables para construir una sociedad justa, equitativa y libre de corrupción.

El enfoque preventivo es clave para evitar que la corrupción se produzca en primer lugar. Este enfoque puede incluir la implementación de políticas y regulaciones sólidas, la promoción de una cultura de integridad y ética, así como la adopción de medidas de control interno. Acciones que reducen significativamente las oportunidades para el comportamiento corrupto. Por su parte, los instrumentos de rendición de cuentas son esenciales para garantizar el cumplimiento cabal de las funciones de los servidores públicos a través del suministro de información fidedigna sobre las mismas o sobre información específica que requiera el ciudadano. De acuerdo con Ian McLean (citado en Ugalde 2002, 9), la rendición de cuentas consiste en:

el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño

En resumen, los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas tienen un efecto disuasorio importante, mismo que se convierte en una poderosa herramienta para fomentar una conducta ética y promover una cultura de integridad en todos los niveles de la sociedad. Los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas son pilares fundamentales en la lucha contra la corrupción. Su importancia radica en su capacidad para prevenir la corrupción, detectarla y sancionarla de manera efectiva, y disuadir prácticas corruptas.

Antes de profundizar en las cifras sobre denuncias, investigaciones, procedimientos iniciados y sanciones aplicadas en materia de responsabilidades administrativas, tiene sentido documentar los avances y retos que enfrentan los **OIC municipales** respecto a la prevención de faltas administrativas. Para ello, resulta indispensable mencionar que la **LGRA** -en su libro primero título segundo- distingue entre mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas.

Algunos de los mecanismos preventivos identificados por la ley consisten en la emisión y difusión de códigos de ética, así como la valoración que hacen los **OIC**

de las recomendaciones emitidas por el **Comité Coordinador**¹³. Las recomendaciones tienen por objeto que los entes públicos adopten las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello, la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción. Por lo tanto, la ley obliga a que los **OIC** informen al **Comité Coordinador** la atención que den a las recomendaciones los entes públicos y en su caso, los avances y resultados conseguidos.

Respecto a los instrumentos de rendición de cuentas, la **LGRA** identifica tanto al *Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal (S1)* como al *Sistema de los Servidores Públicos que Intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas (S2)*. Sobre los cuales ya han sido emitidas las declaraciones de inicio de operaciones en Aguascalientes, sin embargo, aún existen incumplimientos de interconexión y de transmisión de información completa en algunos municipios.

Cuadro 05. Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas reconocidos en la LGRA

Mecanismos de Prevención	
	Emisión y difusión de códigos de ética
	Valoración, atención, avances y resultados de las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador
	Existencia de un sistema para la selección de los integrantes de los OIC que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito
	Convenios de colaboración con personas físicas o morales que participan en contrataciones públicas, cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad
	Promoción y participación de sociedad en la generación de políticas públicas dirigidas al combate a las distintas conductas que constituyen Faltas administrativas que emita el Comité Coordinador
Instrumentos de Rendición de Cuentas	
	Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal
	Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas
	Protocolo de actuación en contrataciones
	Presentación de la declaración de intereses de servidores públicos

Fuente: Elaboración propia con base en el Libro Primero,

¹³ Véase el artículo 18 de la LGRA y el artículo 13 fracción III de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

Título Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas
(artículos 15 al 48).

Considerando la información del cuadro anterior, a continuación, serán presentados los avances que han tenido los **OIC municipales** respecto a la publicación y difusión de los códigos de ética y el avance de cumplimiento en las recomendaciones hechas por el **Comité Coordinador**, que fue reportado a través de su Quinto Informe Anual 2022. Asimismo debe comentarse que en páginas anteriores fueron comentados los avances obtenidos por los municipios en la recomendación no vinculante REC-CC-SESEA2021.08, en relación a la selección de los integrantes de los **OIC municipales** de tal manera que, dicha recomendación, está relacionada con el instrumento preventivo que la **LGRA** reconoce sobre la existencia de un sistema para la selección de integrantes de los **OIC**, que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. Posterior a ello, será descrito el estado de interconexión que tienen los entes públicos con los sistemas de la Plataforma Digital Estatal (**PDE**) identificados como instrumentos de rendición de cuentas por la **LGRA**.

Códigos de ética y conducta

La corrupción ha debilitado durante mucho tiempo la confianza ciudadana en las instituciones, mina el desarrollo económico y político, y socava los cimientos de la justicia y la equidad. Para hacer frente a este desafío, los códigos de ética son considerados como una herramienta imprescindible, pues buscan fomentar una cultura de integridad y responsabilidad en todos los niveles de la sociedad.

Considerando lo dicho en el párrafo anterior, uno de los principales mecanismos de prevención de las faltas administrativas y hechos de corrupción reposa en la emisión y observancia de los códigos de ética y de conducta. En la lucha contra la corrupción, promover la ética e integridad se erige un pilar sustancial que busca contrarrestar los vicios que corroen los cimientos de la sociedad. Los códigos de ética deben orientarse para establecer pautas y normas de conducta. Su importancia radica en la capacidad que tienen para definir los estándares de comportamiento esperados y prohibir expresamente cualquier forma de corrupción. Asimismo, estos códigos deben estar respaldados por mecanismos efectivos de supervisión y sanción, que aseguren su cumplimiento y castiguen a aquellos que los violen.

La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado. Así como existen una serie de instrumentos en torno al

seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto del comportamiento de los servidores públicos (Bautista 2011, 23).

Tanto la Convención Interamericana Contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción resaltan la importancia de implementar códigos de ética y conducta en el servicio público como una medida preventiva de actos de corrupción. Ambas Convenciones interpretan que los códigos contribuyen a preservar la integridad de los funcionarios públicos y la confianza en la gestión pública, brindando orientación y utilizando estándares de conducta ética en el ejercicio de las funciones públicas.

Específicamente, el artículo III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción refiere un conjunto de medidas preventivas que los Estados Parte deben considerar para su aplicación dentro de sus propios sistemas institucionales. Entre esas medidas, se cuentan las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, mismas que deben orientarse a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos. Conforme a la Convención, tanto las normas de conducta como los sistemas de denuncia interna, ayudan a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

De manera similar, el artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, establece entre el conjunto de medidas preventivas que los Estados Parte deben procurar aplicar en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, los *códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas*.

Ahora bien, los tratados internacionales no constituyen el único marco de referencia en relación a la promoción de la integridad. Véase al respecto los distintos modelos de gobierno corporativo, por ejemplo:

- La Guía de Control emitida en 1995 por *The Criteria of Control Board* del *Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA)*, comúnmente conocida como CoCo, establece entre sus criterios generales, el deber de establecer y comunicar los valores éticos de la organización.
- El *Report on Corporate Governance in South Africa*, emitido en 2016 por el *Institute of Directors in Southern Africa*, y comúnmente conocido como King IV, establece 17 principios, entre los cuales se cuenta el deber del órgano de gobierno de establecer una cultura ética para la organización. Entre sus 215 prácticas recomendadas, se cuenta la aprobación de códigos

de conducta que aborden los riesgos éticos clave de la organización, así como su inclusión en los programas de inducción y capacitación de los empleados.

- El *UK Corporate Governance Code*, o Código de gobierno corporativo del Reino Unido, emitido en julio de 2018 por el *Financial Reporting Council (FRC)*, igualmente establece entre sus principios, que la Junta directiva debe establecer el “propósito, los valores y la estrategia de la empresa, y asegurarse de que éstos y su cultura estén alineados” y agrega que “todos los directores deben actuar con integridad, predicar con el ejemplo y promover la cultura deseada”.
- El *Internal Control – Integrated Framework* del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* en su versión 2013, incluye entre sus principios, el compromiso con la integridad y los valores éticos.
- El Marco Integrado de Control Interno para el sector público (**MICI**) emitido por el Sistema Nacional de Fiscalización en el año 2014 (previo a la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que incorporaría como integrante del Sistema Nacional a su Comité Rector), se basa en la versión 2013 del modelo COSO americano. El **MICI** no sólo es el modelo más difundido en la República debido al impulso del Sistema Nacional de Fiscalización. Sino que es el modelo de control interno adoptado de manera oficial y expresa por el Poder Ejecutivo en el Estado de Aguascalientes, así como por la mayoría de sus Ayuntamientos.

De acuerdo con el primero de cinco componentes de este modelo, los mandos medios y superiores deben poner en práctica un programa de promoción de la integridad que considere como mínimo:

- 1) la capacitación continua en la materia de todo el personal;
- 2) la difusión adecuada de los códigos de ética y conducta institucionales;
- 3) el establecimiento de un mecanismo de denuncia anónima; y
- 4) una gestión de riesgos de corrupción (ASF 2014, 23).

Los entes públicos deben generar un ambiente de control, contratando, capacitando y reteniendo profesionales competentes para integrar una estructura organizacional, en la que los mandos medios y superiores comuniquen a todos los servidores públicos, las metas que tienen asignadas, al igual que las expectativas éticas de la institución. La administración, en consecuencia, debe evaluar no sólo el desempeño institucional y el de cada funcionario en relación a los objetivos

correspondientes; sino el cumplimiento de los Códigos de Ética y Conducta institucionales (SESEA 2023b).

La importancia de los códigos de ética y conducta para la prevención de faltas administrativas, radica en su capacidad para establecer lineamientos claros y específicos sobre cómo los servidores públicos deben comportarse y tomar decisiones éticas. Estos códigos sirven como guía para evitar conflictos de interés y otras prácticas que configuran faltas administrativas o incluso, hechos de corrupción. Al contar con un marco ético sólido, se promueve una cultura organizacional basada en valores éticos y se brinda orientación a los servidores públicos en la toma de decisiones.

Ahora que, en cuanto a instrumentos orientadores (no vinculantes) de la conducta de los servidores públicos, los Códigos de Ética han existido desde hace décadas en nuestro país. Una referencia de ello se encuentra en Informe Final de México del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción aprobado en 2005.¹⁴ En él se identifica que la Secretaría de la Función Pública había emitido en 2002 un código de ética que contenía reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público. En otras palabras, la administración pública federal demostró que existía un código de ética aplicable en su orden de gobierno.

El Informe antes comentado no detalla el contexto sub nacional, ni municipal respecto a la emisión de códigos de ética en el servicio público, aunque es cierto que fue hasta la emisión en 2016 de la **LGRA**, cuando se otorgó a nivel nacional la facultad a los **OIC** de los entes públicos para emitir códigos de ética y fue impuesto como deber de los servidores públicos observarlos, para que en su actuación impere una conducta digna, que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

De manera específica, la inobservancia de los códigos de ética es sancionable en términos del artículo 49 fracción I de la **LGRA**. Por lo que resulta importante que dichos códigos, sean emitidos por las autoridades facultadas para ello y que éstos, atiendan a las directrices establecidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 12 de octubre del 2018, fueron publicados en Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que refiere el artículo 16 de la **LGRA***. Los lineamientos aclaran que, para la aplicación de los códigos de ética,

¹⁴ Véase la página 6 de Informe, que puede consultarse en:
http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_mex.pdf

cada ente público -previa aprobación de su respectivo **OIC**- tiene que emitir un código de conducta, a través del cual será especificada de manera puntal y concreta la forma en que las personas servidoras públicas aplicaran, los principios, valores y reglas de integridad contenidas en el código de ética.¹⁵

Ahora bien, de acuerdo con el artículo segundo transitorio de los *Lineamientos* comentados, los **OIC** debían emitir sus códigos de ética en un plazo de ciento veinte días naturales a partir de la fecha de publicación de dichos Lineamientos, plazo que feneció el 9 de febrero de 2019.

Considerando lo anterior a continuación se detalla el estado de la situación que guarda la emisión de códigos de ética y conducta por los **OIC municipales** y los cabildos, comparando la evolución entre los **cortes de 2021 y de 2022**.

Figura 13. Emisión de código de ética y conducta de los **OIC municipales**.
Cortes de 2021 y de 2022



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Según se muestra en el gráfico anterior, al concluir el **corte de 2022**, el 100% de los municipios había implementado un código de ética. En relación a la emisión de sus respectivos códigos de conducta, el único municipio que al término de dicho período mantenía un incumplimiento en su adopción fue San José de Gracia.

En cualquier caso, el objetivo de las virtudes y/o valores en el ámbito público es el de elevar la calidad de la conducta de los servidores públicos para que ésta se refleje en todas las funciones y responsabilidades que aquellos realizan a fin de avanzar en la construcción de un "Buen Gobierno" (Bautista 2011, 21).

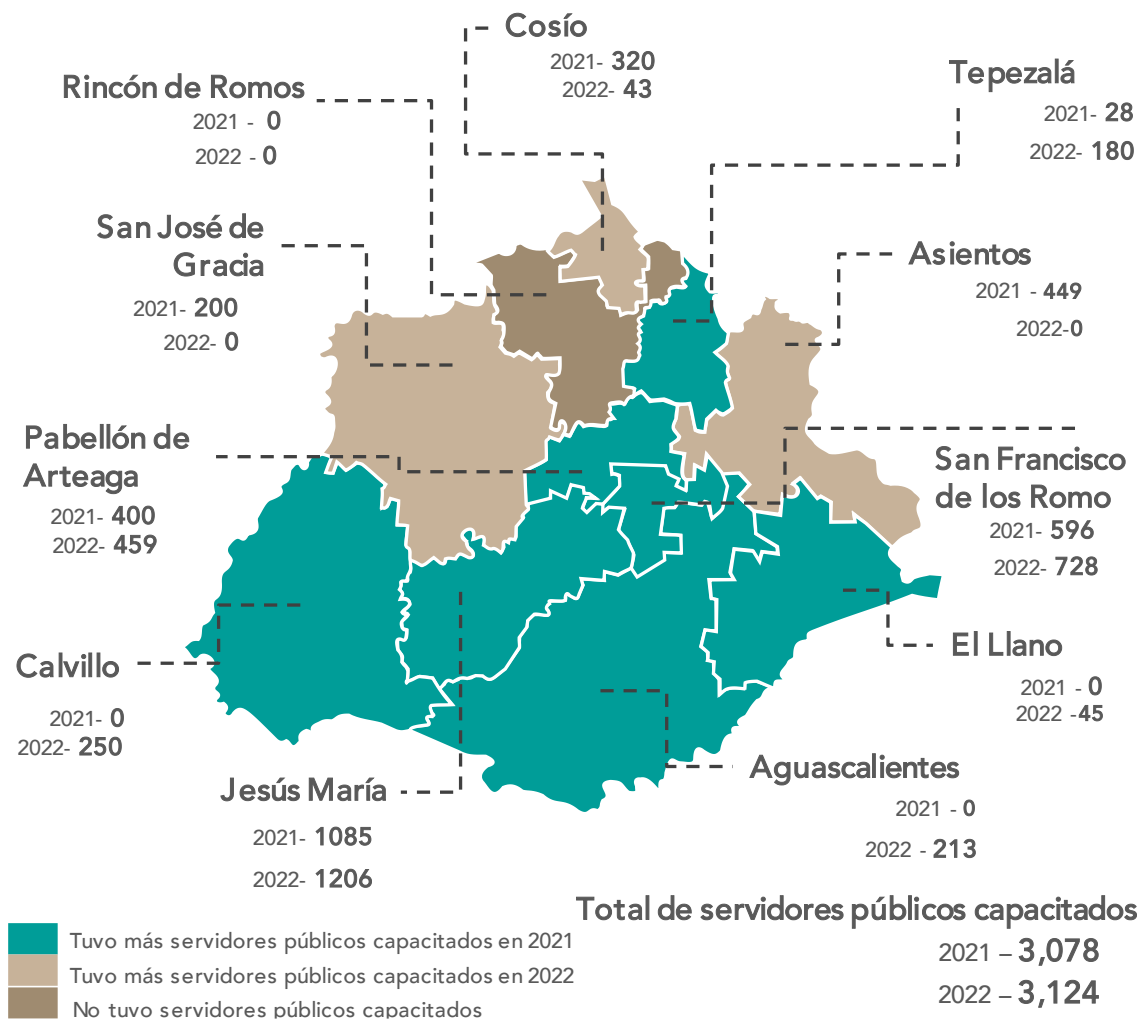
Por ello, no basta con contar con códigos de ética bien redactados y robustos. Los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que refiere el artículo 16 de la

¹⁵ Véase el artículo primero transitorio de los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

LGRA, en su artículo noveno, se establecen una serie de elementos con los que deberán cumplir en la estructura de su documento, concretamente, el inciso e, se refiere a los

Mecanismos de capacitación y difusión del Código de Ética y de las políticas de integridad: en los que se promueve el conocimiento y aplicación de los mismos y que faciliten su eficacia en la prevención de la corrupción.

Figura 14. Servidores públicos capacitados en el contenido de código de ética y de conducta. Cortes de 2021 y de 2022



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Entre los **cortes de 2021 y 2022**, el número de servidores públicos capacitados en el contenido de sus Códigos de Ética y/o Conducta incrementó de 3,078 a 3,124 funcionarios, correspondiente a un 24.8% del personal que labora en las administraciones públicas centralizadas a nivel municipal.

Ahora bien, dicho porcentaje global de servidores públicos capacitados, tiene importantes variaciones entre municipios. Pues mientras San Francisco de los Romo, Jesús María, Pabellón de Arteaga y Tepezalá reportan haber capacitado durante el **corte de 2022**, a una cantidad de funcionarios equivalente al 100% (e inclusive superior)¹⁶ de su plantilla laboral, otros municipios como Asientos, Rincón de Romos y San José de Gracia reportaron no haber capacitado a ningún servidor público, y el Municipio de Aguascalientes apenas ha capacitado el 2.9% de su personal.

Ello a pesar de que el artículo 23 de los Códigos de ética de los municipios de Aguascalientes, Asientos, Rincón de Romos y San José de Gracia, establecen el deber de dichos entes públicos de impartir al menos un curso, taller, conferencia o seminario a todos sus servidores públicos al menos una vez durante el período constitucional de la administración en turno (en el caso de la capital) o una vez cada año (en el caso del resto de los municipios).

Valoración, atención, avances y resultados de las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador

En el marco institucional de la administración pública en México existen facultades que son concurrentes en diversas instituciones. Es decir que, en ciertos ámbitos de acción, diversas instancias gubernamentales tienen competencias y facultades compartidas. En el modelo de autoridades concurrentes no existe una subordinación jerárquica entre estas autoridades, no obstante, en algunos casos se les reconoce a determinadas autoridades la capacidad de emitir recomendaciones a otras instituciones, incluso en situaciones en las que no tienen la facultad de imponer decisiones vinculantes.

Las relaciones intergubernamentales concurrentes están basadas en el principio de coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, reconociendo que hay áreas en donde las competencias y responsabilidades se superponen. En lugar de buscar una jerarquía estricta, se promueve la cooperación entre las autoridades para lograr una gestión más eficiente y efectiva de los asuntos públicos.

Las facultades para emitir recomendaciones en modelos donde existen autoridades concurrentes, se sustentan en la idea de que la experiencia y el conocimiento de una institución pueden ser de utilidad para la toma de decisiones

¹⁶ Lo que es posible considerando la rotación de personal durante el período de referencia.

en otras instituciones. Estas recomendaciones buscan ofrecer orientación, asesoramiento y sugerencias para mejorar la implementación de políticas públicas y el cumplimiento de los objetivos compartidos. Es importante destacar que estas recomendaciones no tienen un carácter vinculante ni obligatorio, ya que cada autoridad conserva su autonomía en la toma de decisiones. Sin embargo, su emisión se fundamenta en la necesidad de promover la coordinación, el intercambio de información y la colaboración entre las autoridades, en beneficio del interés público y la eficacia de las acciones gubernamentales.

En la administración pública mexicana, existen diversas leyes que otorgan facultades a las autoridades para emitir recomendaciones a otras instituciones. Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homologas en las entidades federativas, están facultadas para formular recomendaciones públicas no vinculatorias cuando tenga conocimiento de violaciones a derechos humanos.¹⁷ En materia de fiscalización de los recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con la facultad de emitir recomendaciones derivadas de las observaciones hechas a las entidades fiscalizadas tras la práctica de auditorías al desempeño,¹⁸ facultad que seguramente también tienen las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas. Por otra parte, en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, los órganos garantes están facultados para emitir recomendaciones a los sujetos obligados para diseñar, implementar y evaluar acciones de apertura gubernamental que permitan orientar las políticas internas de transparencia.¹⁹

Ejemplos sobre autoridades que poseen facultades para emitir recomendaciones a otras instituciones son bastantes. No obstante, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus homólogos en las entidades federativas, fue configurado un nuevo tipo de recomendaciones públicas no vinculantes de carácter institucional que deben enfocarse al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno.²⁰ De tal manera que la **LGRA** establece como un mecanismo de prevención de posibles faltas administrativas el deber de los **OIC** de valorar las recomendaciones emitidas a las autoridades, con el objeto de que estas adopten las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional

17 Véase el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal y el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

18 Véase el artículo 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

19 Véase el artículo 35 fracción XI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el artículo 42 fracción XXI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

20 Véase el artículo 9 fracción IX, así como el artículo 58 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

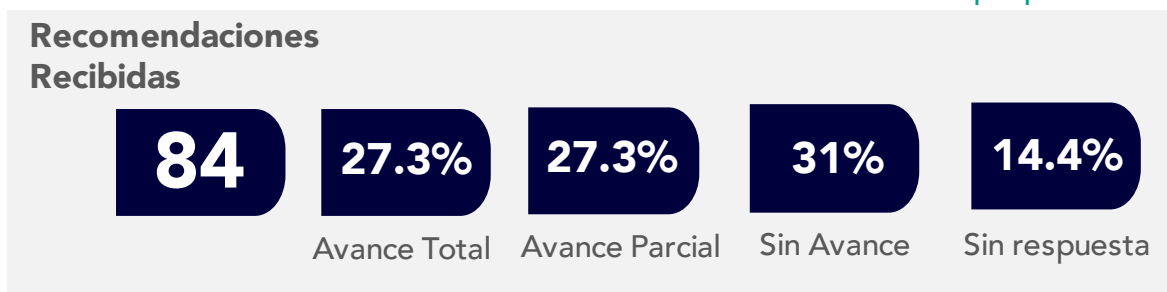
en su desempeño y control interno y con ello prevengan faltas administrativas y hechos de corrupción.

En el orden de gobierno local, el artículo 8° de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes menciona que el **Comité Coordinador** es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal, y de éste con el Sistema Nacional, teniendo bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas estatales de prevención y combate a la corrupción. Entre las facultades que la ley le otorga al **Comité Coordinador** se encuentra el emitir recomendaciones no vinculantes a los entes públicos del Estado. Dichas recomendaciones son públicas y de carácter institucional. Además, deben enfocarse en el fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual emitido por dicho Comité.

En Aguascalientes, el **Comité Coordinador** ha emitido recomendaciones no vinculantes desde su Segundo Informe Anual 2019. Por lo tanto, desde el año 2020 ha presentado anualmente un informe de seguimiento de los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a las recomendaciones no vinculantes. La metodología diseñada para comunicar los avances obtenidos por los entes públicos en el cumplimiento a las recomendaciones, emplea un semáforo que registra el avance que tiene cada una de las recomendaciones recibidas por los entes públicos.

En la figura siguiente, se muestra en el número de recomendaciones no vinculantes emitidas por **Comité Coordinador** en su Cuarto Informe Anual, que fueron recibidas por las autoridades de las administraciones municipales centralizadas, así como el porcentaje de avance que reportaron las autoridades municipales, expuestas en el anexo 1 del Quinto Informe Anual del **Comité Coordinador**.

Figura 15. Recomendaciones recibidas por las autoridades de las administraciones municipales centralizadas emitidas en el Cuarto Informe Anual 2021 del **Comité Coordinador** y los porcentajes de avances reportados en el Quinto Informe Anual 2022 del propio Comité



Fuente: Anexo 1 del Quinto Informe Anual 2022 del **Comité Coordinador**.

Como se puede observar, dentro del conjunto total de recomendaciones, el segmento que representa la mayoría corresponde a aquellas que no han experimentado progreso alguno, alcanzando un 31%. Por otro lado, únicamente un 27.3% de las recomendaciones emitidas lograron ser cumplidas en su totalidad por las autoridades municipales a las que estaban destinadas. Con el fin de examinar en mayor profundidad los porcentajes reflejados en el gráfico anterior, a continuación, desglosaremos los datos por municipio para obtener una visión más detallada.

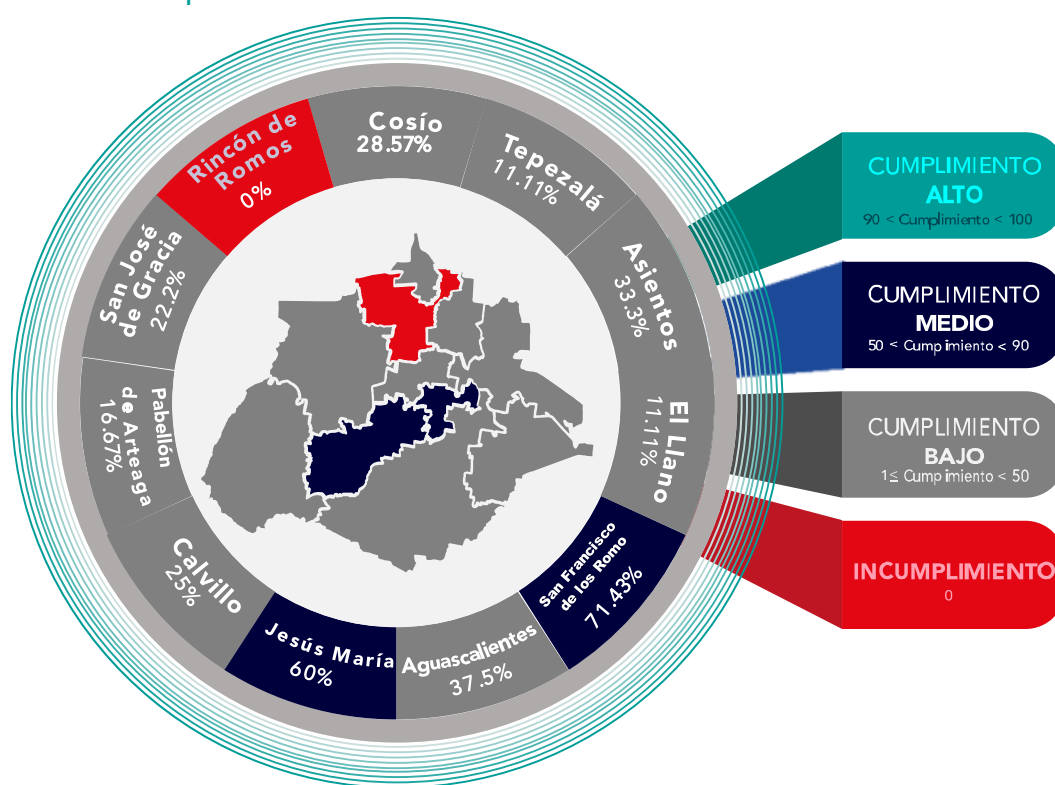
Cuadro 06. Recomendaciones no vinculantes recibidas por autoridades de las administraciones centralizadas municipales.

Municipios	Recomendaciones no vinculantes del Comité Coordinador emitidas en su Cuarto Informe Anual				
	Recibidas	Avance total	Avance parcial	Sin avances	No se manifestó
Aguascalientes	8	3	2	3	0
Asientos	9	3	3	3	0
Calvillo	8	2	2	4	0
Cosío	7	2	1	3	1
El Llano	9	1	1	2	5
Jesús María	5	3	2	0	0
Pabellón de Arteaga	6	1	5	0	0
Rincón de Romos	7	0	3	4	0
San Francisco de los Romo	7	5	0	2	0
San José de Gracia	9	2	4	3	0
Tepezalá	9	1	0	2	6

Fuente: Anexo 1 del Quinto Informe Anual 2022 del **Comité Coordinador**.

Con los datos anteriores, es posible calcular el porcentaje de cumplimiento o avance total en función de la cantidad de recomendaciones que cada municipio recibió. De acuerdo con este cálculo porcentual, se clasificó como cumplimiento alto a aquellos municipios que alcanzaron un porcentaje de cumplimiento total entre el 90 y el 100% en las recomendaciones recibidas. El cumplimiento medio se asignó a los municipios que lograron un cumplimiento total entre el 50 y el 89% en las recomendaciones recibidas. Por su parte, el cumplimiento bajo se reservó para los municipios cuyo rango de porcentaje de cumplimiento se situó entre el 1 y el 49 por ciento. Finalmente, se registró incumplimiento para los casos en los que ninguna autoridad municipal logró un cumplimiento total en alguna de las recomendaciones recibidas. La figura siguiente ilustra el porcentaje de cumplimiento o avance total en las recomendaciones recibidas por los municipios.

Figura 16. Porcentaje de cumplimiento total de las recomendaciones no vinculantes por autoridades de las administraciones centralizadas municipales



Fuente: Anexo 1 del Quinto Informe Anual 2022 del **Comité Coordinador**.

De la figura anterior se desprende que San Francisco de los Romo y Jesús María, demostraron el mayor compromiso para atender las recomendaciones emitidas por el **Comité Coordinador**, mientras que Rincón de Romos no fue capaz de

concluir exitosamente ninguna de las recomendaciones que les fueron dirigidas y que además, aceptaron.

Instrumentos de rendición de cuentas: Sistemas de información S1 y S2 de la PDE

Como ha sido mencionado, la **LGRA** identifica diversos instrumentos de rendición de cuentas. Entre ellos el *Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal (S1)* y el *Sistema de los Servidores Públicos que Intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas (S2)*. La puesta en operación de ambos sistemas está relacionada con el cumplimiento de tratados internacionales en materia de combate a la corrupción. Tanto la Convención Interamericana Contra la Corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establecen disposiciones para que los Estados Parte instauren medidas que exijan a los funcionarios públicos declarar actividades externas, sus ingresos, activos, inversiones e intereses que mantengan respecto a contrataciones públicas; así como implementar sistemas para la adquisición de bienes o servicios del Estado, es decir de sistemas de contrataciones públicas, que reglamenten cuestiones relativas al personal encargado de las contrataciones públicas.²¹

La rendición de cuentas es un principio fundamental en la administración pública y el gobierno, que implica la obligación de los funcionarios y entidades públicas de informar, justificar y asumir la responsabilidad por sus acciones, decisiones y resultados ante la sociedad, los ciudadanos y las instituciones encargados de fiscalizar su gestión. De acuerdo con el *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, existen diversos tipos de rendición de cuentas como son la social; la intergubernamental; la vertical y; la rendición de cuentas horizontal (INAI 2019, 277-88). Esta última, refiere la existencia de agencias estatales que tienen facultad legal y la capacidad de supervisar y sancionar las acciones y omisiones de otros actores y agencias del Estado (Cejudo 2019, 283).

21 La Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, (disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf), incluso hace referencia a que los órganos encargados de la contratación tengan un "registro de inhabilitaciones en el que figuren las empresas y los funcionarios que hayan incumplido las normas o cuya conducta haya sido corrupta." (véase la página 37); que es congruente con la relación de particulares, personas físicas y morales que se encuentran inhabilitados para celebrar contratos con los Entes Públicos; información que debe resguardar el S2. (Véase el artículo 47 de las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional y el artículo 45 fracción II de las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal de Aguascalientes).

De acuerdo con Cejudo (2019, 283) las agencias encargadas de supervisar y sancionar surgen porque:

[...] los ciudadanos no pueden verificar por sí mismos e imponer las sanciones correspondientes si el gobierno siguió los procedimientos establecidos legalmente, si se ajustó a las disposiciones presupuestales aprobadas por el Legislativo, o si respetó los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos involucrados. Para ello se requiere de instituciones dedicadas precisamente a ejercer el control de la legalidad y la supervisión del uso apropiado del dinero público y de la fuerza del Estado (Cejudo 2019, 283).

Los **OIC** son las unidades administrativas encargadas del control interno cuyas atribuciones los facultan para implementar mecanismos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas. Dichas unidades también están facultadas para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

Adicionalmente, son los encargados de llevar el control de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos, encontrándose facultados, conforme lo establece el artículo 36 de la **LGRA**, para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes, encontrándose éstos obligados a proporcionarles la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos, de acuerdo con el numeral 38 de la Ley en comento.

En particular el sistema de información **S1**, les permite a los **OIC** ejercer estas facultades para prevenir conflictos de interés en las compras del gobierno; practicar verificaciones aleatorias de las declaraciones patrimoniales; y acceder al historial de las declaraciones de cada funcionario para investigar los incrementos injustificados en su patrimonio.

En este orden de ideas, los artículos 30 y 37 de la **LGRA** mandata que los **OIC** deben realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales del **S1** y que, si la situación patrimonial de los declarantes refleja un incremento que no es justificable de acuerdo con su remuneración como servidor público, le deben solicitar a dichos declarantes que precisen el origen del enriquecimiento.

De no existir anomalías, los **OIC** deben certificarlo y registrarlo en el propio **S1**; en caso contrario, les corresponde iniciar una investigación y, en su caso, formular la denuncia ante el Ministerio Público. Combatiendo en este sentido, el

Enriquecimiento ilícito, previsto en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes, y el Enriquecimiento oculto, tipificado en la **LGRA**.

Por su parte el **S2** les permite a los **OIC** dar de alta a los particulares inhabilitados como resultado de procedimientos administrativos diversos a los previstos en la **LGRA** y su correlativa a nivel local,²² de tal modo que los entes públicos estén prevenidos de no autorizar la contratación de personas (físicas o jurídicas) que se encuentran en dicha situación.²³ El **S2**, por lo tanto, se configura como un mecanismo de rendición de cuentas orientado al control de la legalidad y la supervisión del uso apropiado del dinero público, que previene para que no sean llevadas a cabo contrataciones indebidas (situación que es calificada como una falta administrativa grave).

Considerando lo antes descrito, en las páginas siguientes serán tratados los avances de interconexión que han logrado las autoridades municipales en los sistemas informáticos **S1** y **S2** de la **PDE**.

Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (S1)

Antes de profundizar en el estado de interconexión que tienen los **OIC municipales** en el **S1** de la **PDE**, vale la pena establecer el vínculo que tiene dicho sistema para dar cumplimiento a tratados internacionales en materia de combate a la corrupción.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción refiere un conjunto de medidas preventivas que los Estados Parte deben considerar para su aplicación dentro de sus propios sistemas institucionales. Entre esas medidas propone la existencia de sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.²⁴

22 Véase los artículos 44 párrafo tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 31 párrafo tercero de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

23 Véase el artículo 47 de las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional; el artículo 45 de las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal de Aguascalientes y el artículo 8° del Catálogo de Perfiles de Usuario del Sistema de Información de los Servidores Públicos Que intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas, de la Plataforma Digital de Aguascalientes.

24 Véase el artículo III numeral 4 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en su artículo 8 numeral 4 refiere que:

Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

En el orden de gobierno federal la obligación de los servidores públicos para declarar sobre su situación patrimonial puede ser identificada desde el año 2003, pues la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (actualmente abrogada), establecía que todo servidor público tendría como obligación presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial. En ese sentido, el Informe Final de México del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobado en el año 2005, también refiere que la presentación de declaraciones de situación patrimonial debía hacerse a través de medios remotos de comunicación electrónica, de tal manera que el gobierno federal implementó un sistema informático conocido como "Declaranet".²⁵ Con ello, se pretende confirmar que, tanto la obligación de los funcionarios para declarar sobre su patrimonio, como la existencia de sistemas informáticos diseñados para ello, han existido en el país desde tiempo atrás.

La reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción, se vio acompañada por una reforma al artículo 108 de la **Constitución Federal**, que estableció la obligación de todos²⁶ los servidores públicos de presentar bajo protesta de decir verdad su declaración patrimonial y de intereses, en los términos que lo establezca la ley.

En el orden federal, con fundamento en el artículo 48 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el 13 de septiembre de 2018 se aprobó el *Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*

25 Véase las páginas 18 y 19 del Informe Final de México del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobado en el año 2005. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_mex.pdf

26 Hasta esa fecha, el artículo 109 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes (entonces vigente) establecía una lista más restrictiva del número de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial.

*emite el análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional y las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional.*²⁷

El 24 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

En su numeral TERCERO, dicho *Acuerdo* señala que, a partir del 1 de mayo de 2021, serían operables en el ámbito estatal y municipal los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2019.

Bajo ese esquema, resulta importante comentar la intervención de la Plataforma Digital Nacional para integrar el **S1**, dado que, en términos de la ley, la Plataforma inscribirá los datos públicos de los servidores obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses, así como la constancia que emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.²⁸

En el ámbito local, el **Comité Coordinador** aprobó las Bases para el Funcionamiento de la **PDE**, siendo publicadas en el **POE** el 01 de julio de 2019. Posterior a ello, el 6 de julio de 2020, fue publicado en el **POE** el Catálogo de Perfiles de Usuario del Sistema **S1** de la **PDE** de Aguascalientes, instrumento emitido de conformidad con los artículos 17 y 18 de las *Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal*. Y en materia de protección de datos personales, el 10 de agosto de 2020, la **SESEA** publicó los Avisos de Privacidad Simplificado e Integral; mientras que el 24 de agosto de 2020, el **ITEA**, en su calidad de organismo garante en materia de protección de datos personales, dictaminó que la Evaluación de Impacto en la Protección de Datos Personales del **S1**,²⁹ cumplía con lo dispuesto en la normatividad rectora de la protección de datos personales.

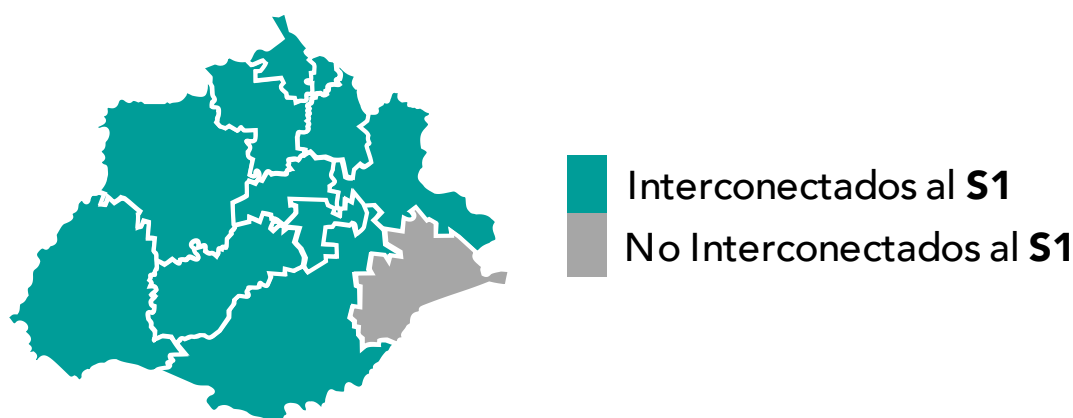
27 Dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre del 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541802&fecha=23/10/2018#gsc.tab=0

28 Véase los artículos 26 al 42 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establecen lo relacionado con la presentación de declaraciones y el S1.

29 Requisito previsto en el artículo 77 de la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados.

La emisión de tales documentos hizo posible que el Secretario Técnico de la **SESEA** emitiera la Declaratoria de Inicio de Operación del **S1**, publicada el 10 de agosto de 2020 en el **POE**. La declaratoria de inicio de operación previno los actos preparatorios y de prueba a desarrollar que permitirían garantizar su óptimo funcionamiento para mayo de 2021, momento en que fue fijado el uso obligatorio del **S1** para todos los entes públicos del Estado de Aguascalientes y sus municipios.

Figura 17. Estado de interconexión en el sistema informático **S1** de los **OIC municipales**, al 08 de febrero de 2023



Fuente: **PDE**. Fecha de validación: 08/02/2023

Como muestra el gráfico anterior, durante la elaboración de este estudio fue consultado el estado de interconexión en los **OIC municipales** en el sistema **S1** (al 08 de febrero de 2023). Los datos de esa consulta revelaron que diez **OIC municipales**, es decir, el 90.9%, están interconectados al **S1**, excepto el **OIC municipal** de El Llano, a pesar de que su interconexión debía suceder en mayo de 2021. Cabe hacer mención que al 30 de septiembre de 2022, en este municipio laboraban 294 de los 12,611 servidores públicos que trabajaban en las administraciones públicas centralizadas de los municipios; esto es un 2.3% aproximadamente.

Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas (S2)

De acuerdo con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el objetivo primordial de la contratación pública consiste en la entrega correcta y oportuna de bienes, obras y servicios, procurando, idealmente, un uso eficiente de los recursos públicos, al promover

principios de transparencia, integridad, eficiencia, honradez y responsabilidad.³⁰ Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos afirma que “la contratación pública es particularmente vulnerable a la corrupción, debido a la alta complejidad de las actividades, a la estrecha interacción entre los sectores público y privado, y al gran volumen de transacciones” (OCDE 2017, 26).

La puesta en operación del sistema **S2** está relacionada con el cumplimiento de tratados internacionales en materia de combate a la corrupción. No obstante, debe precisarse que los tratados aluden a sistemas de contrataciones públicas en términos generales, sin embargo, en las guías que apoyan la aplicación en los Estados Parte, se profundiza en la información que debe contener y su objetivo, situación que da mayor claridad al respecto.

Las medidas preventivas de actos de corrupción propuestas por la Convención Interamericana Contra la Corrupción incluyen la aplicación de:

*Sistemas para la contratación pública de funcionarios y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.*³¹

Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción dedica un artículo específico para explicar la adopción de medidas políticas y prácticas de prevención de la corrupción en materia de contratación pública. De tal modo que el artículo 9, establece que cada Estado Parte deberá adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces para prevenir la corrupción. Dicho artículo comenta en su párrafo primero inciso e) que la información de los sistemas de contrataciones públicas, deben considerar:

[...] la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

Adicionalmente, la *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* hace referencia a que los órganos encargados de la contratación tengan un registro de inhabilitaciones en el que figuren las empresas y los funcionarios que hayan incumplido las normas o cuya conducta haya sido

30 Véase el Micrositio: Contrataciones Públicas Ante la Emergencia. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/contratacionespublicas/>

31 Véase el artículo III numeral 5 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

corrupta.³² Idea consistente con la creación del Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Nacional, que conforme a los artículos 49 y 52 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, contiene el registro de los servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la **LGRA** y hechos de corrupción en términos de la legislación penal. Pero también congruente con la creación de un registro de personas físicas y morales que se encuentren impedidas para celebrar contratos con los entes públicos, como resultado de procedimientos administrativos diferentes a los de responsabilidades administrativas.³³ Y de esta forma prevenir la comisión del delito de Ejercicio indebido del servicio público, previsto en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes, y de Participación ilícita en procedimientos administrativos, tipificada en la **LGRA**.

En este sentido, los artículos 43 y 44 de la **LGRA** se refiere a un régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas. Y facultan al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para expedir el protocolo de actuación que deberán cumplir los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas y cuyos datos deben registrarse en el **S2**.

Antes del marco secundario relacionado con la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción en 2015, existían múltiples registros de particulares inhabilitados, hecho que dificultaba a los Entes Públicos corroborar, previo a la celebración de un contrato, si los particulares, personas físicas y morales estaban inhabilitados por algún ente público del país, de tal manera que pudieran abstenerse de celebrar contratos con ellos. La puesta en operación del **S2** se encamina a resolver dicho problema al poner a disposición de las autoridades, una herramienta que facilita la gestión y el intercambio de datos relativa a la inhabilitación de particulares, personas físicas y morales para celebrar contratos con los Entes Públicos, derivada de procedimientos administrativos diversos a los previstos en las leyes de responsabilidades administrativas. No obstante, su éxito depende de que los entes públicos registren la información que exige el sistema de manera completa y periódica (ya que ésta debe actualizarse quincenalmente).

Como fue mencionado, en Aguascalientes el **Comité Coordinador** aprobó las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal de Aguascalientes,

32 Véase la Página 37 de la Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf

33 Véase los artículos 44 párrafo tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 31 párrafo tercero de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

siendo publicadas en el **POE** el 01 de julio de 2019. Posteriormente fue publicado en el **POE** el 03 de mayo de 2021, el Catálogo de Perfiles de Usuario del Sistema **S2** de la **PDE** de Aguascalientes. En tanto que el 16 de abril de ese mismo año, el Comité de Transparencia de la **SESEA** aprobó la Evaluación de Impacto en la Protección de Datos Personales del **S2**.

Con la emisión de tales documentos, fue posible que el Secretario Técnico de la **SESEA** declarara de manera formal el inicio de operación del **S2** a partir del 1° de octubre de 2021,³⁴ determinando los datos a registrar en el sistema, relacionados con los servidores públicos que intervienen en procedimientos de contratación pública, así como de los particulares inhabilitados mediante procedimientos diversos a los previstos en la **LGRA** y la legislación penal local, generados desde el 19 de julio de 2016.³⁵ Asimismo, estableció como fecha de inicio para que la información estuviera disponible en el **S2**, el 15 de octubre de 2021 debiendo, a partir de esa fecha, actualizarse los días 15 y 30 de cada mes.

Figura 18. Estado que guarda la información en el sistema informático **S2** en los 11 municipios del Estado al 08 de febrero de 2023



Fuente: **PDE**. Fecha de validación: 08/02/2023

Como muestra el gráfico anterior, tan solo cuatro municipios contaron con la información completa al día 08 de febrero de 2023. Dicha situación impide que los **OIC municipales** dispongan de los beneficios propios de esta herramienta como instrumento de control, orientado a prevenir la comisión de Ejercicio indebido del servicio público y de Participación ilícita en procedimientos administrativos.

³⁴ La declaratoria fue publicada el 21 de junio de 2021 en el POE.

³⁵ Este requerimiento encuentra su fundamento en el artículo transitorio CUARTO de las Bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 2018.

Situación que pone en evidencia que el desarrollo informático de los sistemas de la **PDE** no es suficiente por sí mismo para prevenir faltas administrativas o hechos de corrupción. Tal desarrollo debe ir acompañado por una colaboración de las autoridades para registrar información en cada uno de los sistemas informáticos puestos en operación.

Identificación de faltas administrativas

En las páginas anteriores se comentó sobre en progreso de los municipios en la aplicación de medidas preventivas para anticipar la posible comisión de faltas administrativas. Hablamos de la definición de los estándares éticos aplicables a los entes públicos, la promoción de la integridad en el sector público, la atención dada a las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador local, y el grado de interconexión y provisión de datos al **S1** y **S2** de la **PDE**.

A continuación, se profundizará en los datos relativos a las denuncias recibidas por los **OIC municipales** reportados en el marco del Censo de Gobierno 2021-2022 coordinado por la **SESEA** para el seguimiento y evaluación de la **PEA**.

La cultura de la denuncia es una actitud proactiva a nivel organizacional en la que es factible reportar actos de corrupción (o similares) pues existen mecanismos necesarios para alertar sobre ellos y, en consecuencia, asegurar que existan sanciones adecuadas para los involucrados. La accesibilidad a canales de denuncia, el debido proceso, y la correcta difusión de los mecanismos de denuncia son algunos de los elementos clave para asegurar una cultura de denuncia saludable (IMCO 2020). En combate a la corrupción, una denuncia es el acto que permite poner en evidencia los hechos o sospechas de corrupción a fin de que puedan ser investigados y, de ser el caso, sancionados (Chevarría y Silvestre 2013). En otras palabras, es un instrumento que tiene el potencial para develar hechos corruptos, secretos y delictivos (Arellano y Hernández 2016).

Ahora bien, la **LGRA** define al denunciante como la persona física o moral, o el servidor público que acude ante las autoridades investigadoras de los **OIC** con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas.³⁶ Además, refiere que las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar denuncias;³⁷ especificando que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas

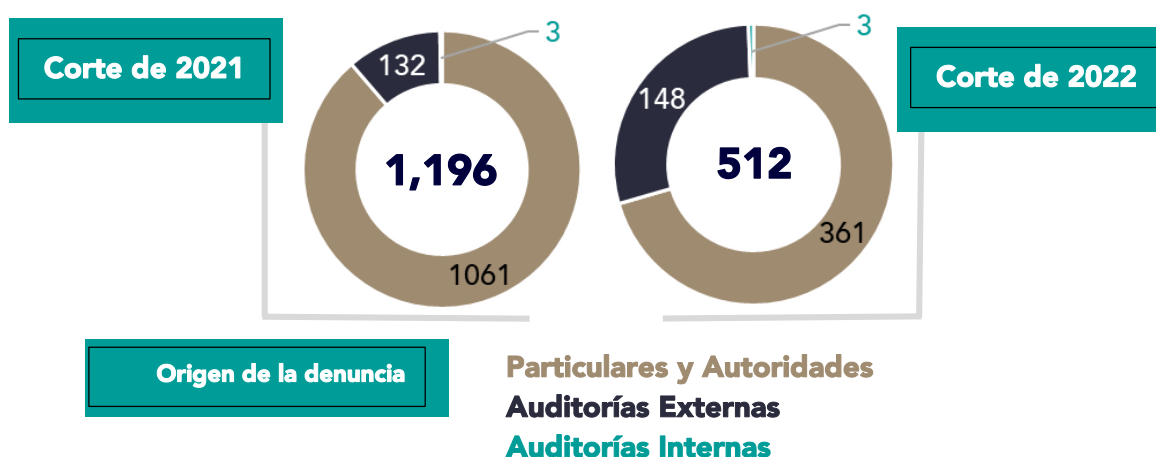
³⁶ Véase el artículo 3 fracción IX de la LGRA

³⁷ Véase el artículo 92 de la LGRA.

administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por autoridades competentes o por auditores externos.³⁸

Atendiendo a los distintos medios por los cuales inician las investigaciones, el Censo de Gobierno 2021-2022 genera estadísticas respecto al número de denuncias presentadas ante los **OIC municipales**, distinguiendo entre las presentadas por particulares y por autoridades; así como las que derivan de auditorías internas y externas a los **OIC municipales**.

Figura 19. Número de denuncias presentadas ante los **OIC municipales** de acuerdo con los diversos tipos de origen. **Cortes de 2021 y de 2022.**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Sobre los datos representados en el gráfico anterior, se puede comentar lo siguiente:

1) Entre los **cortes de 2021 y de 2022**, el número de denuncias presentadas ante los **OIC municipales** disminuyeron un 57%, pasando de 1,196 a solo 512 denuncias. Esto, cabe añadir, es lo contrario de lo que está ocurriendo en el resto de los entes públicos del Estado, donde la cifra global de denuncias recibidas por otros 56 **OIC** sin representación en el **Comité Coordinador**,³⁹ incrementó 61% durante el mismo período, al pasar de 1,687 denuncias en el **corte de 2021**, a 2,721 denuncias durante el **corte de 2022** (SESEA 2023c, 54).

2) A pesar de la disminución en el total de denuncias presentadas, existió un mayor número de denuncias que tuvieron como origen la práctica de auditorías externas

³⁸ Véase el artículo 91 de la LGRA.

³⁹ La Contraloría del Estado no reportó la información respectiva al Censo de Gobierno 2022.

a los municipios, aunque dicho incremento es muy ligero y tan solo equivale a un 12 por ciento.

3) Entre los **cortes de 2021 y de 2022**, la cifra de denuncias de particulares y autoridades recibida por los **OIC municipales** se redujo a una tercera parte, lo que nuevamente es contrario a lo que sucede en el resto del Estado, donde de acuerdo a la SESEA (2023c, 54) la cifra de denuncias por particulares y autoridades incrementó 1.9 veces durante el mismo período, al pasar de 1,185 a 2,251 denuncias en los 56 **OIC** analizados en el *Paneo 2023*.

4) De acuerdo a los datos reportados durante el **corte de 2022**, en los 68 entes públicos del Estado de Aguascalientes, hay 88 servidores públicos adscritos a sus respectivos **OIC** encargados de la realización de auditorías internas.⁴⁰ De los cuales, una tercera parte se encuentran asignados a la administración municipal centralizada. Estos 30 funcionarios, laboran específicamente en 9 de los 11 municipios, que son quienes cuentan con este tipo de profesional. Sin embargo, salvo en tres ocasiones, durante el **corte de 2022** no han identificado la comisión de alguna probable falta administrativa, derivado de sus actos de fiscalización. Paralelamente, el trabajo de los otros 58 auditores ha derivado en 289 denuncias durante el mismo período (SESEA 2023c, 54). De lo que se infiere que el 1% de las denuncias originadas en auditorías internas (en el Estado de Aguascalientes y sus municipios) se desprende de la labor del 34% de sus auditores.

Otra línea de análisis surge al desagregar los datos de las denuncias presentadas en cada **OIC municipal**, con ello pueden observarse las variaciones que existen entre los **cortes de 2021 y de 2022**.

Cuadro 07. Denuncias presentadas ante los OIC municipales por presuntas faltas administrativas. Cortes de 2021 y de 2022.

OIC municipal	Total de denuncias presentadas ante el OIC por presuntas faltas administrativas		Porcentaje de variación
	2021	2022	
Aguascalientes	984	74	-92.48
Asientos	37	63	70.27
Calvillo	16	30	87.50
Cosío	9	22	144.44
El Llano	0	0	ND
Jesús María	3	106	3433.33

40 La Contraloría del Estado no reportó la información correspondiente al Censo de Gobierno 2022.

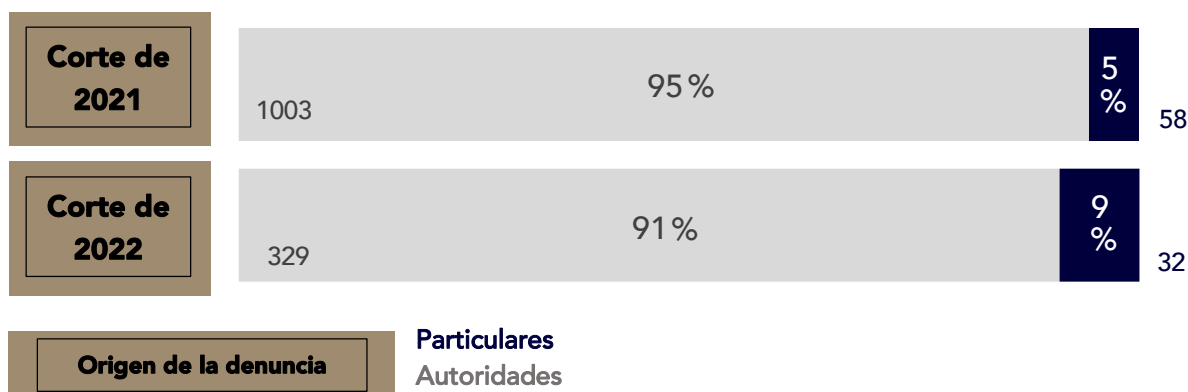
OIC municipal	Total de denuncias presentadas ante el OIC por presuntas faltas administrativas		Porcentaje de variación
	2021	2022	
Pabellón de Arteaga	39	63	61.54
Rincón de Romos	3	3	0.00
San Francisco de los Romo	15	4	-73.33
San José de Gracia	90	142	57.78
Tepezalá	0	5	ND
Total	1196	512	-57.19

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b). **Nota:** (ND) No es posible estimar una variación porcentual mediante los valores reportados por el **OIC municipales**.

Tanto Aguascalientes como San Francisco de los Romo redujeron su cifra global de denuncias con respecto del **corte de 2021**. Por el contrario, el **OIC municipal** de Jesús María recibió 103 denuncias más en el **corte de 2022**. Mientras que el **OIC municipal** de El Llano no ha recibido ninguna denuncia por presuntas faltas administrativas en ninguno de los cortes temporales analizados. No obstante, vale la pena recordar que, al término del **corte de 2022**, el **OIC** de este municipio contó únicamente con tres servidores públicos y no había establecido las autoridades necesarias para llevar a cabo sus funciones de investigación, substanciación y resolución de procedimientos administrativos.

Como se ha dicho, el Censo de Gobierno 2021-2022 genera estadísticas respecto al número de denuncias presentadas ante los **OIC municipales**, atendiendo a los distintos medios por los cuales inician las investigaciones de acuerdo con la **LGRA**. Dicha segmentación de los datos permite conocer el número de denuncias presentadas por los particulares y también las cifras de las denuncias presentadas por autoridades. Con base en lo anterior, es posible determinar que, del conjunto de denuncias presentadas por particulares y autoridades, más del 90% equivalen a las presentadas por las autoridades en ambos cortes temporales; es decir que los principales denunciadores de posibles faltas administrativas son los servidores públicos.

Figura 20. Número y porcentaje de denuncias presentadas ante los **OIC municipales** por particulares y autoridades. **Cortes de 2021 y de 2022.**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Los datos representados en la figura anterior también pueden ser desglosados por cada uno de los **OIC municipales**, asimismo pueden calcularse los porcentajes de variación para las denuncias presentadas por particulares y autoridades considerando los datos de los **cortes de 2021 y de 2022**, proporcionados por cada **OIC municipal**. El **OIC municipal** de Jesús María fue quien presentó un mayor incremento en el número de denuncias presentadas por autoridades entre los **cortes de 2021 y 2022**, pues pasó de recibir una sola denuncia a recibir 87 en el corte más reciente. Por el contrario, el **OIC municipal** de Aguascalientes pasó de recibir 939 denuncias presentadas por autoridades en el **corte de 2021**, a tan solo recibir 26 denuncias con ese origen en el **corte de 2022**; siendo el caso en donde existió una mayor disminución en términos absolutos.

Por lo que toca a las cifras sobre denuncias presentadas ante los **OIC municipales** por particulares. Los datos que presentan mayores porcentajes de variación corresponden a los proporcionados por los **OIC municipales** de Aguascalientes y de Calvillo. De acuerdo con los datos proporcionados por el **OIC municipal** de Aguascalientes, éste registró una disminución en la cantidad de denuncias presentadas por particulares, al pasar de 44 denuncias en el **corte de 2021** a tan solo 10 denuncias con ese origen en el **corte de 2022**. Por el contrario, el **OIC municipal** de Calvillo experimentó un incremento en el número de denuncias presentadas por particulares pasando de 4 en el **corte de 2021** a 10 denuncias en el corte más reciente.

Cuadro 08. Denuncias presentadas por particulares y autoridades ante los OIC municipales por presuntas faltas administrativas. Cortes de 2021 y de 2022.

Denuncias presentadas OIC municipales	Por autoridades		% de Variación	Por Particulares		% de Variación
	2021	2022		2021	2022	
Aguascalientes	939	26	-97.23	44	10	-77.27
Asientos	0	31	ND	0	1	ND
Calvillo	6	10	66.67	4	10	150
Cosío	6	19	216.67	3	0	-100
El Llano	0	0	0	0	0	0
Jesús María	1	87	8600	1	1	0
Pabellón de Arteaga	0	58	ND	2	4	100
Rincón de Romos	2	2	0	1	1	0
San Francisco de los Romo	2	0	-100	3	4	33.33
San José de Gracia	47	91	93.62	0	1	ND
Tepezalá	0	5	ND	0	0	0
Total	1003	329	-67.2	58	32	-44.83

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b). **Nota:** (ND) No es posible estimar una variación porcentual mediante los valores reportados por el **OIC municipal**.

A la vista de los datos presentados en cuadro anterior, resulta imprescindible reflexionar sobre la importancia de las denuncias presentadas por autoridades y servidores públicos del gobierno, que pueden denominarse como denuncias internas. Este tipo denuncias se tornará fundamental a la luz de los datos estadísticos que arroja este estudio. Resulta llamativo que dichos actores sean quienes presentan un mayor número de denuncias en comparación con la ciudadanía. Esto indica que existe una conciencia cada vez mayor entre los propios funcionarios públicos sobre la necesidad de mantener la integridad en la gestión pública. Las denuncias internas no solo evidencian la disposición a autocorregirse dentro de la administración pública, sino que también revelan la existencia de canales de comunicación efectivos para reportar irregularidades y actos de corrupción. En consecuencia, es esencial fomentar y fortalecer estos mecanismos de denuncia interna, promoviendo una cultura organizacional que valore la ética, la integridad y el compromiso con el servicio público, aunque también es importante establecer mecanismos de protección para este grupo denunciante con el fin de garantizar su salvaguarda y que no dejen de revelar posibles faltas administrativas.

Por otro lado, las auditorías, tanto internas como externas, se erigen como piezas fundamentales en la labor de los **OIC municipales** en el Estado de Aguascalientes.

Las auditorías internas permiten a las propias administraciones municipales evaluar sus procesos, identificar posibles faltas administrativas y establecer mecanismos de mejora continua. Por otro lado, las auditorías externas, realizadas a cabo por entidades independientes al municipio, aportan un enfoque objetivo y desvinculado de la gestión diaria, lo que puede descubrir irregularidades que de otro modo podrían pasar desapercibidas. En conjunto, ambos tipos de auditorías se convierten en potentes herramientas para la detección de posibles faltas administrativas, al mismo tiempo que promueven el uso de controles en las administraciones municipales.

Cuadro 09. Denuncias presentadas ante los OIC municipales derivadas de auditorías externas e internas. Cortes de 2021 y de 2022.

Denuncias presentadas	Por auditorías externas		% de Variación	Por auditorías internas		% de Variación
	2021	2022		2021	2022	
OIC municipales	2021	2022		2021	2022	
Aguascalientes	0	38	ND	1	0	-100
Asientos	37	31	-16.22	0	NC	ND
Calvillo	6	10	66.67	0	0	0
Cosío	0	1	ND	0	2	ND
El Llano	0	0	ND	0	0	0
Jesús María	1	18	1700	0	0	0
Pabellón de Arteaga	35	0	-100	2	1	-50
Rincón de Romos	0	0	0	0	0	0
San Francisco de los Romo	10	0	-100	0	0	0
San José de Gracia	43	50	16.28	0	0	0
Tepezalá	0	0	0	0	0	0
Total	132	148	12.12	3	3	0

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b). **Nota:** (ND) No es posible estimar una variación porcentual mediante los valores reportados por los **OIC municipales**

La información presentada en el cuadro anterior permite distinguir respecto al **corte de 2022**, que los **OIC municipales** con un mayor número de denuncias cuyo origen de detección consistió en la práctica de auditorías externas, fueron Aguascalientes, Asientos y San Francisco de los Romo. Respecto a las auditorías internas, solo las practicadas por los **OIC municipales** de Cosío y Pabellón de Arteaga generaron denuncias ante sus autoridades investigadoras por posibles faltas administrativas.

Para finalizar con este apartado, vale la pena explorar como hipótesis que, la cantidad de denuncias que reciben los **OIC municipales** podría estar influenciada por el tamaño de la administración pública municipal, factor que puede medirse a través de los servidores públicos que laboran en ella. Con base en ello podría asumirse que en los municipios que tienen un mayor número de servidores públicos adscritos, sus **OIC municipales** posiblemente reciban un mayor número de denuncias que el resto. Considerando dicha hipótesis, fueron calculadas medidas de dispersión y de tendencia central tanto del número de servidores público adscritos a las dependencias municipales, como del número de denuncias presentadas en los **OIC municipales**, ambos datos respecto al **corte de 2022**.⁴¹

Los resultados sobre la tendencia central indican que, los municipios que tienen cerca de 464 servidores públicos representan el valor de la mediana del conjunto. A través del cálculo de la dispersión de los datos fue estimado que aquellos municipios con más de 711 servidores públicos adscritos, están por encima del límite máximo de la dispersión, es decir que su administración es más grande. Por el contrario, aquellos entes que están integrados por menos de 216 servidores públicos, son considerados más pequeños. Respecto a la mediana de las denuncias recibidas por los **OIC municipales**, el valor fue situado en 30 denuncias. Asimismo, el límite máximo establecido por la dispersión del conjunto de datos refleja que, los **OIC municipales** que recibieron más de 77 denuncias durante el **corte de 2022**, están por encima del límite máximo de la dispersión, es decir que registran un mayor número de denuncias recibidas. Los datos anteriores están representados en la siguiente figura.

41 La medida de tendencia central fue calculada con la mediana del conjunto de las observaciones, mientras que la medida de dispersión consistió en el cálculo de la desviación absoluta mediana estandarizada. Ambos estadísticos se explican en el apartado metodológico del estudio.

Figura 21. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al total de servidores públicos en las dependencias de los municipios y las denuncias presentadas ante los **OIC municipales**. Corte de 2022



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

La figura anterior nos muestra tres situaciones distintas: 1) En el municipio de Jesús María, la cantidad de servidores públicos adscritos a sus dependencias podría explicar en efecto la cantidad de denuncias que recibió su **OIC municipal**. Esto se debe a que, al ser uno de los municipios con mayor personal, es lógico que se presenten más denuncias en comparación con municipios que cuentan con menos servidores públicos en sus áreas; 2) En el caso del **OIC municipal** de San José de Gracia, recibió más denuncias que el límite máximo establecido en comparación con la cantidad total de denuncias reportadas por todos los **OIC municipales**. Sin embargo, los datos sobre el número de servidores públicos adscritos a las dependencias del municipio están dentro del rango de tendencia central. Por lo tanto, es difícil establecer una relación entre la cantidad de denuncias y el tamaño de la administración del municipio; 3) En los demás municipios, los datos sobre la cantidad de servidores públicos en sus administraciones y las denuncias presentadas ante sus **OIC municipales** son bastante dispersos. Por lo tanto, no se puede concluir de manera general que

existe una relación entre las denuncias presentadas y el tamaño de la administración municipal.

En otras palabras, lo que significa un número determinado de denuncias debe interpretarse de manera casuística, pues un número de denuncias cercano al cero podría ser indicativo, como lo señala el SNA (2020, 70) de que la denuncia se percibe como un mecanismo ineficaz para sancionar hechos de corrupción. Mientras que una incidencia elevada en el número de denuncias en relación al número de servidores públicos que labora en la institución, podría indicar por su parte que los mecanismos de prevención están siendo ineficaces (SESEA 2023a, 27). Cabe señalar que la primera interpretación no se opone a la segunda.

Investigación

Como fue mencionado en el apartado que describe las capacidades operativas de los **OIC municipales**, estas unidades administrativas tienen que estar conformadas por tres autoridades que desahogan la etapa pre-procedimental y del procedimiento de responsabilidades administrativas, siendo denominadas como autoridades: investigadoras, substanciadoras y resolutoras.

Como refieren algunos autores, uno de los puntos más importantes de la reforma anticorrupción gestada en 2015, fue la separación de autoridades dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, pues con ello se buscó dotar al procedimiento con garantías al derecho del debido proceso (Fierro *et al*/2021, 39).

Teniendo claridad respecto a la distinción de autoridades que conforman los **OIC municipales**, las páginas siguientes darán cuenta de las actuaciones efectuadas por las autoridades investigadoras de los **OIC municipales**, teniendo como fuente de información los datos del Censo de Gobierno 2021-2022 coordinado por la **SESEA** para la evaluación de la **PEA**.

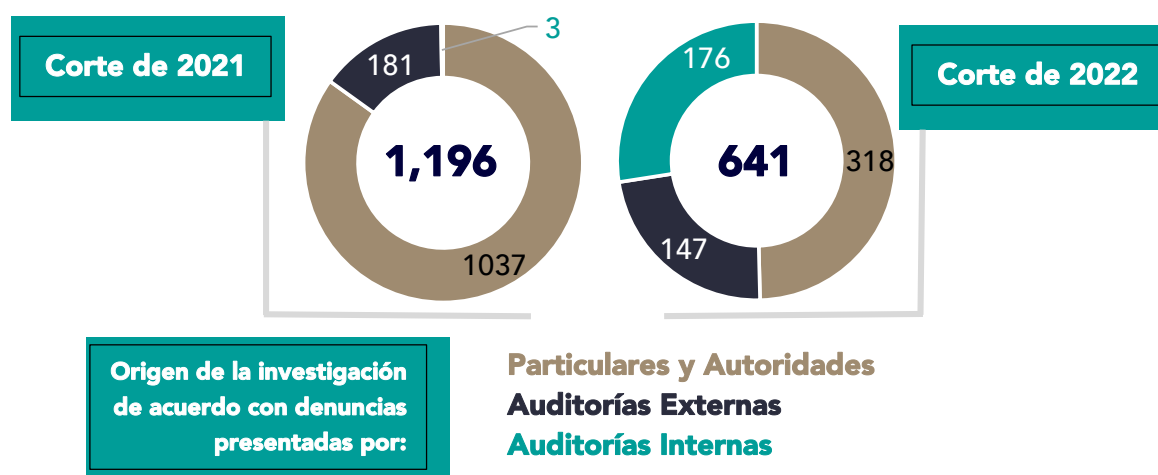
La investigación por la presunta comisión de una falta administrativa que realizan las autoridades de los **OIC** facultadas para ello, constituye una etapa pre-procedimental. Su importancia es clara puesto que con la presentación de denuncias -independientemente de los medios de detección de irregularidades- son aplicadas técnicas y métodos de investigación que permiten a la autoridad: 1) Calificar las presuntas faltas administrativas como graves, hecho que condiciona la resolución del procedimiento por tribunales o salas administrativas (de la rama judicial del Estado); 2) Calificar las faltas como no graves, en cuyo caso todo el procedimiento es realizado por las autoridades del **OIC** o bien; 3) Emitir un acuerdo de conclusión o archivo del expediente, cuando no son encontrados

elementos suficientes que pudieran demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad de un infractor.

Cuando las autoridades investigadoras encuentran elementos suficientes para demostrar la existencia de una falta y la responsabilidad de un servidor público o particular vinculado con él, entonces integran el **IPRA**,⁴² definido como el instrumento a través del cual las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas descritas en la **LGRA**. En el **IPRA** se expone de forma documentada: con pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas.⁴³ Integrado este informe, la autoridad investigadora lo envía a la substanciadora para su admisión, hecho que fija el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa⁴⁴.

Atendiendo a los distintos medios por los cuales inician las investigaciones, el Censo de Gobierno 2021-2022 genera estadísticas respecto al número de investigaciones iniciadas por los **OIC municipales**, distinguiendo entre las iniciadas por denuncias presentadas por particulares y por autoridades; así como las que derivan de auditorías internas y externas a los **OIC municipales**. Los datos sobre el número de investigaciones iniciadas en los **cortes de 2021 y de 2022**, están representados en el siguiente gráfico.

Figura 22. Número de investigaciones iniciadas por los **OIC municipales** por la presunta responsabilidad de faltas administrativas, de acuerdo con los diversos tipos de origen de las denuncias. **Cortes de 2021 y de 2022.**



42 Para conocer el contenido que debe tener el informe véase el artículo 194 de la LGRA.

43 Véase el artículo 3 fracción XVII de la LGRA.

44 Véase el artículo 112 de la LGRA.

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Sobre los datos representados en el gráfico anterior, se puede comentar lo siguiente:

1) Entre los **cortes de 2021 y de 2022**, el número de investigaciones iniciadas se redujo un 46%. A diferencia de lo que ocurrió durante el mismo período temporal en los 56 **OIC** que no están representados en el **Comité Coordinador**,⁴⁵ y que se analizaron en el *Paneo 2023*, ya que en este grupo, la cifra de investigaciones incrementó un 59%, al pasar de 1,686 investigaciones en el **corte de 2021**, a 2,685 investigaciones durante el **corte de 2022** (consecuencia de un importante incremento en el número de denuncias de particulares y autoridades).

2) Durante el **corte de 2021**, 88 de cada 100 investigaciones iniciadas por los **OIC municipales**, se originaron en denuncias de particulares y autoridades, principalmente en el municipio de Aguascalientes, que comentó 984 investigaciones con este origen (8 de cada 10). Mientras que, en el **corte de 2022**, las denuncias de particulares y autoridades dieron origen apenas a la mitad de las investigaciones (principalmente en San José de Gracia, Jesús María y Pabellón de Arteaga que concentraron 238 de éstas); mientras que la otra mitad se originaron en auditorías internas (principalmente practicadas por el **OIC municipal** de San Francisco de los Romo que reportó 173 investigaciones derivadas del trabajo de sus dos auditores) y externas (principalmente en San José de Gracia, Aguascalientes y Asientos que iniciaron 119 investigaciones).

3) Entre los **cortes de 2021 y de 2022**, la cifra de investigaciones iniciadas por los **OIC municipales** como producto de una auditoría interna pasó de tres a 176. Incremento que se explica, como ya se mencionó, a las 173 investigaciones iniciadas por el **OIC municipal** de San Francisco de los Romo.

45 La Contraloría del Estado no reportó la información respectiva al Censo de Gobierno 2022.

Cuadro 10. Investigaciones iniciadas por los OIC municipales derivadas de denuncias presentadas por autoridades y particulares, así como de auditorías externas e internas. Cortes de 2021 y de 2022.

Investigaciones iniciadas	Por Particulares y autoridades		% de Variación	Por auditorías externas		% de Variación	Por auditorías internas		% de Variación
	2021	2022		2021	2022		2021	2022	
OIC municipales									
Aguascalientes	984	36	-96	8	38	375	1	0	-100
Asientos	0	1	ND	37	31	-16	0	0	ND
Calvillo	4	16	300	27	6	-78	0	0	ND
Cosío	6	19	217	0	1	ND	0	2	ND
El Llano	1	NA	ND	0	NA	ND	0	NA	ND
Jesús María	3	88	2833	0	18	ND	0	0	ND
Pabellón de Arteaga	2	58	2800	35	0	-100	2	1	-50
Rincón de Romos	30	3	-90	21	3	-86	0	0	ND
San Francisco de los Romo	6	0	-100	10	0	-100	0	173	ND
San José de Gracia	1	92	9100	43	50	16	0	0	ND
Tepezalá	0	5	ND	0	0	ND	0	0	ND
Total	1037	318	-69	181	147	-19	3	176	5767

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b). **Nota:** 1. (ND) No es posible estimar una variación porcentual mediante los valores reportados por los **OIC municipales**; 2. (NA) El **OIC municipal** respondió "no aplica" en la pregunta del Censo de Gobierno que da cuenta del dato.

A partir de la información reportada en el cuadro anterior, se tiene que los **OIC municipales** de Calvillo, Cosío, Jesús María, Pabellón de Arteaga y San José de Gracia, tuvieron porcentajes de variación positivos en la cantidad de investigaciones que dieron inicio por denuncias presentadas por particulares y autoridades en el **corte de 2022**, destacándose el **OIC municipal** de San José de Gracia que pasó de una investigación con dicho origen en el **corte de 2021** a 92 investigaciones por denuncias de particulares y autoridades en el **corte de 2022**. Mientras que a la inversa, entre los **cortes de 2021 y de 2022**, el municipio de Aguascalientes redujo de 984 a 36 el número de sus investigaciones iniciadas.

Para finalizar con este apartado, vale la pena explorar como hipótesis que, la cantidad de investigaciones iniciadas por los **OIC municipales** podría estar influenciada por la cantidad de recursos humanos que posee, factor que puede medirse a través del número de servidores públicos que laboran en los **OIC municipales**. Con base en ello podría asumirse que en los **OIC municipales** que tienen un mayor número de servidores públicos adscritos, posiblemente inician un

mayor número de investigaciones que el resto. Considerando dicha hipótesis, fueron calculadas medidas de dispersión y de tendencia central tanto del número de servidores público adscritos a los **OIC municipales**, como del número de investigaciones iniciadas en ellos, ambos datos respecto al **corte de 2022**.⁴⁶

Los resultados sobre la tendencia central indican que, los **OIC municipales** que tienen 7 servidores públicos adscritos conforman públicos representan el valor de la mediana de este conjunto. A través del cálculo de la dispersión de los datos fue estimado que aquellos **OIC municipales** con más de 9 servidores públicos adscritos en él, están por encima del límite máximo de la dispersión, es decir que tiene más recursos humanos que aquellos que están por debajo de tal cifra. Por el contrario, los **OIC municipales** que están integrados por menos de 5 servidores públicos, son considerados más pequeños. Respecto al valor de la mediana de las investigaciones iniciadas por los **OIC municipales**, el valor fue situado en 32 investigaciones. Asimismo, el límite máximo establecido por la dispersión del conjunto de datos refleja que, los **OIC municipales** que iniciaron más de 91 investigaciones durante el **corte de 2022**, están por encima del límite máximo de la dispersión, es decir que registran un mayor número de investigaciones iniciadas. Los datos anteriores están representados en la siguiente figura.

46 La medida de tendencia central fue calculada con la mediana del conjunto de las observaciones, mientras que la medida de dispersión consistió en el cálculo de la desviación absoluta mediana estandarizada. Ambos estadísticos se explican en el apartado metodológico del estudio.

Figura 23. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al total de servidores públicos adscritos a los **OIC municipales** y las investigaciones iniciadas por ellos. **Corte de 2022**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

La figura anterior nos muestra tres situaciones distintas: 1) En los municipios de Aguascalientes y Jesús María, la cantidad de servidores públicos en sus **OIC municipales** los sitúan por encima del límite máximo en comparación con otros OIC municipales, lo que significa que cuentan con más recursos humanos que el resto; 2) Los **OIC municipales** de San Francisco de los Romo, San José de Gracia y Jesús María iniciaron un mayor número de investigaciones que el resto de **OIC municipales** en el **corte de 2022**, hecho que los sitúa por encima del valor establecido como límite máximo del conjunto de datos. Los casos de San Francisco de los Romo y San José de Gracia son importantes porque dan cuenta que la cantidad de investigaciones iniciadas no siempre es mayor cuando los **OIC municipales** tienen más recursos humanos; 3) Por último, en los demás **OIC municipales**, las cifras sobre el número de investigaciones iniciadas y la cantidad de servidores públicos adscritos en ellos resultan ser bastante dispersos. Por lo tanto, no se puede concluir que de manera general existe una relación entre el personal del **OIC municipal** y el número de investigaciones que inician. De modo que cada caso debe analizarse de forma individual.

Acuerdos de conclusión y archivo del expediente

Como fue mencionado anteriormente, cuando las autoridades investigadoras de los **OIC** no detectan elementos suficientes para demostrar la existencia de una infracción y la presunta responsabilidad de un infractor, emiten un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, que deberá notificarse a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando sean identificables. Este acuerdo no es de carácter definitivo, en virtud de que podrá reabrirse la investigación si son encontrados nuevos indicios o pruebas, en tanto no prescriba la facultad de la autoridad para sancionar (Delgado 2021, 171).

Los acuerdos de conclusión y archivo no son impugnables mediante ningún recurso procesal establecido en la **LGRA**.⁴⁷ Por lo tanto, al no existir de forma expresa ningún medio de impugnación a favor del denunciante para impugnar el acuerdo de conclusión y archivo, este se considera irrecurrible en términos de dicha ley. No obstante, como explica Baruch Delgado (2021, 172):

De manera reciente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 253/2020, determinó que en materia de responsabilidades administrativas es procedente el juicio de amparo indirecto que promueva el denunciante contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente; o bien, contra la abstención de la autoridad administrativa de iniciar la etapa de investigación.

Con esta jurisprudencia, se cambia el criterio que prevalecía con anterioridad que negaba al denunciante interés jurídico para impugnar las determinaciones de la autoridad sancionadora, en virtud de que la ahora Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus homólogas en las entidades federativas, le confieren un papel activo al ciudadano que denuncia actos de corrupción, por lo que cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de amparo indirecto a impugnar las determinaciones de la autoridad investigadora, cuando se adviertan omisiones o irregularidades en las investigación de conductas de corrupción.

47 Araujo Cárdenas (2021, 23) hace referencia a un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia del amparo en revisión A.R.133/2020, de la ponencia del ministro Javier Laynez Potisek, entre cuyos argumentos se mencionaba que, contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, procede el recurso de inconformidad. Sin embargo, no se trata de una jurisprudencia o un criterio de aplicación vinculante. El propio Araujo contrapone otros tres ejemplos de sentencias de los Tribunales de Justicia Administrativa del Estado de México y Puebla, que desecharon recursos de inconformidad promovidos en contra de diversos acuerdos de conclusión y archivo.

A partir de este criterio, también cuenta con legitimación el ciudadano denunciante para impugnar ante los órganos jurisdiccionales locales competentes, aquellas determinaciones de la autoridad investigadora que nieguen el inicio de investigaciones o incurran en irregularidades en la propia investigación de conductas constitutivas de faltas administrativas.

La falta de fundamentación y motivación del acuerdo de conclusión y archivo, podrá ser objeto de análisis legal o constitucional ante la instancia jurisdiccional competente.

Conocido el panorama antes descrito, los datos del Censo de Gobierno 2021-2022 permiten identificar que, entre el **corte de 2021** y el **de 2022** disminuyó el número de acuerdos de conclusión y archivo del expediente emitidos por las autoridades investigadoras de los **OIC municipales**, al pasar de 386 a 273 en el corte más reciente. A pesar de ello, el porcentaje de investigaciones terminadas mediante acuerdos de conclusión y archivo incrementó a 42.6%, lo que podría ser indicativo de que una proporción cada vez mayor de las denuncias no les aportaron a las autoridades investigadoras, elementos de convicción suficientes para demostrar la existencia de la infracción o la presunta responsabilidad del infractor.

Figura 24. Acuerdos de conclusión y archivo del expediente emitidos por las autoridades investigadoras de los **OIC municipales**. Cortes de 2021 y de 2022

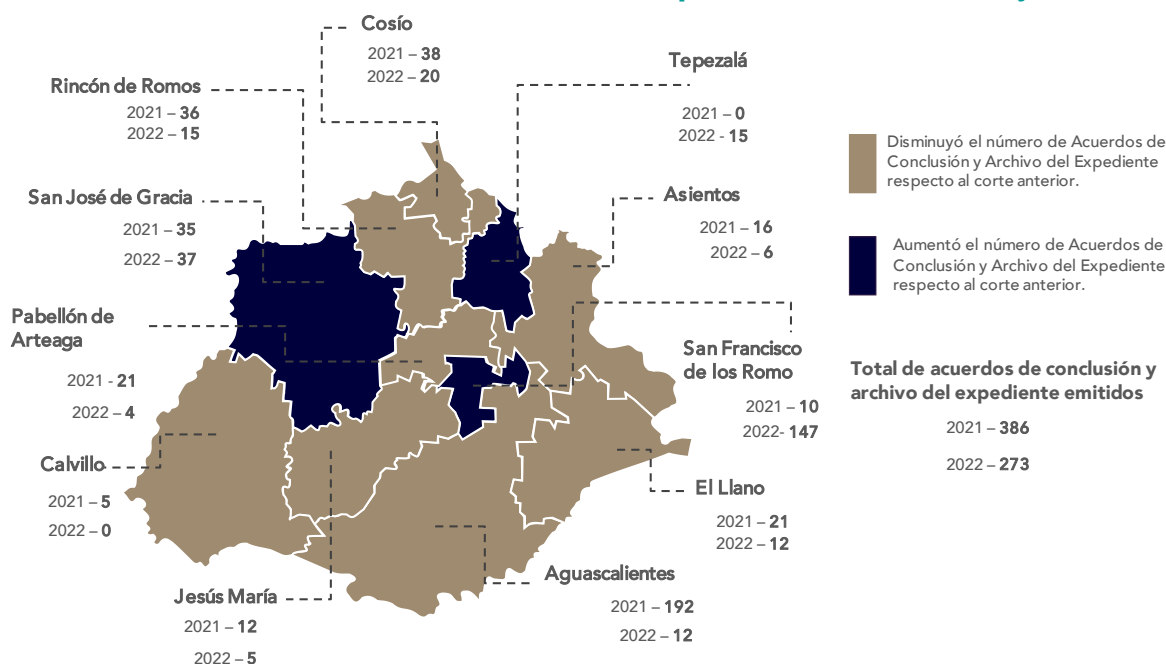


Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, por cada 2.3 investigaciones iniciadas, sucedió un acuerdo de conclusión y archivo del expediente en el **corte de 2022**. Entre los **cortes de 2021 y de 2022**, el número de acuerdos de conclusión y archivo disminuyó un 29.3%.

Entre los datos desglosados a nivel municipal, destacan los reportados por Aguascalientes y Pabellón de Arteaga pues en ellos disminuyó considerablemente la cantidad de acuerdos de conclusión y archivo emitidos entre un corte y otro. A la inversa, el **OIC municipal** de San Francisco de los Romo pasó de emitir 10 acuerdos de conclusión en el **corte de 2021**, a 147 en el **corte de 2022**, siendo uno de los tres casos en donde dicha cifra incrementó considerablemente.

Figura 25. Acuerdos de Conclusión y Archivo del Expediente de los OIC municipales. Cortes de 2021 y de 2022.

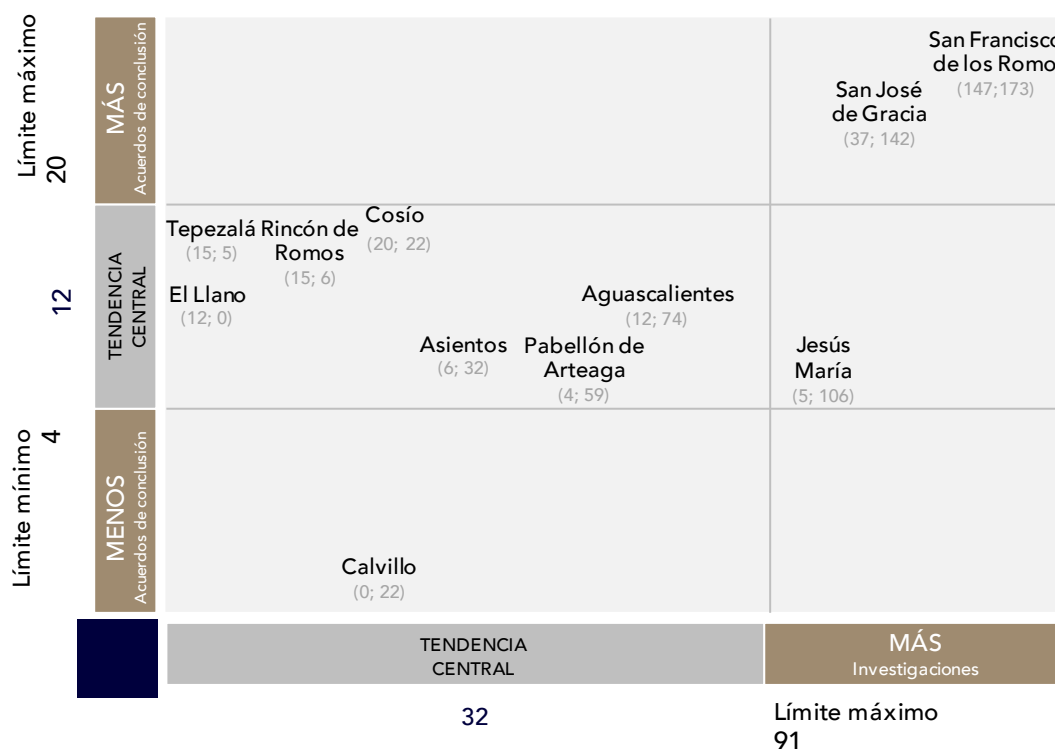


Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Considerando los datos aportados por cada **OIC municipal**, cabría esperar que aquellos que iniciaron un mayor número de investigaciones, también emitieron más acuerdos de conclusión y archivo de expedientes. El comparativo que relaciona ambos datos es representado a través de la siguiente figura. A través de la cual, se identifican las medidas de dispersión y de tendencia central del número de investigaciones iniciadas por los **OIC municipales** y los acuerdos de conclusión y archivo del expediente emitidos en el **corte de 2022**.⁴⁸

⁴⁸ La medida de tendencia central fue calculada con la mediana del conjunto de las observaciones, mientras que la medida de dispersión consistió en el cálculo de la desviación absoluta mediana estandarizada. Ambos estadísticos se explican en el apartado metodológico del estudio.

Figura 26. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al número de investigaciones iniciadas por los **OIC municipales** y los acuerdos de conclusión y archivo del expediente emitidos. **Corte de 2022**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

La figura anterior muestra una dispersión de datos en los **OIC municipales** en lo que respecta a las investigaciones iniciadas y los acuerdos de conclusión y archivo. Sin embargo, la hipótesis de que un mayor número de investigaciones lleva a un mayor número de acuerdos de conclusión y archivo se cumple en los **OIC municipales** de San Francisco de los Romo y San José de Gracia. Estos dos **OIC municipales** se destacan por iniciar un gran número de investigaciones, superando incluso el límite máximo de dispersión de datos (establecido en 91 denuncias), y también por decretar un mayor número de acuerdos de conclusión y archivo de expedientes.

Es importante destacar que los acuerdos de conclusión registrados en el **corte de 2022** no necesariamente se refieren a investigaciones iniciadas en ese mismo año; pueden corresponder a casos anteriores. Esto ayuda a entender por qué los **OIC municipales** de El Llano, Tepezalá y Rincón de Romos tienen más acuerdos de conclusión que investigaciones iniciadas en el período en cuestión.

Substanciación

Como se mencionó con anterioridad, la investigación que realizan los **OIC** forma parte de una etapa pre-procedimental. A través de la investigación es posible detectar elementos suficientes que permitan demostrar la existencia de una falta y la responsabilidad de un servidor público o particular vinculado con él. Dichos elementos quedan integrados en un **IPRA** que la autoridad investigadora entrega a la substanciadora y, en caso de que esta última admita el informe, entonces inicia el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Dentro de los tres días siguientes a la recepción del **IPRA**, la autoridad substanciadora debe pronunciarse sobre su admisión, pudiendo prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe. Aunque también puede abstenerse de iniciar el procedimiento.

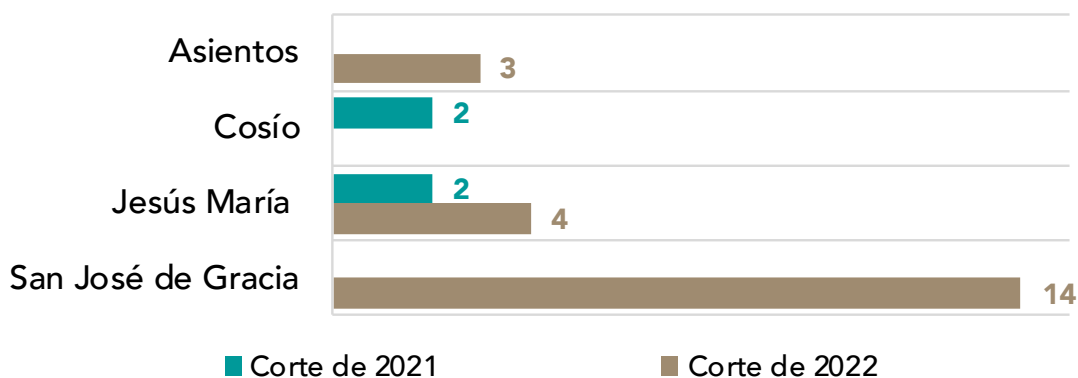
Abstención para iniciar el procedimiento

Las autoridades substanciadoras tienen que abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa cuando de las investigaciones practicadas adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, pero además sean actualizadas dos hipótesis: 1. Que la actuación del servidor público esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta u omisión no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o; 2. Que el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que se hubieren producido hayan desaparecido.⁴⁹

Cabe aclarar que la facultad de la autoridad substanciadora para abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa es una facultad reglada, porque la actuación de la autoridad debe ajustarse a la ley y no puede ser arbitraria ni discriminatoria (Delgado 2021, 173). De tal manera que cuando se actualiza alguna de las hipótesis comentadas, la autoridad substanciadora tiene que abstenerse de iniciar el procedimiento.

49 Véase el artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Figura 27. Número de veces en las que autoridades substanciadoras de los **OIC municipales** se abstuvieron de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa. **Cortes de 2021 y de 2022**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

El gráfico anterior ilustra el número de ocasiones en las que las autoridades substanciadoras de los **OIC municipales** optaron por abstenerse de iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa en los **cortes de 2021 y 2022**. Destaca San José de Gracia, donde su **OIC municipal** se abstuvo de iniciar procedimientos en 14 ocasiones durante el mismo **corte de 2022**, a pesar de que este **OIC** fue uno de los que más investigaciones inició en ese mismo período.

Procedimientos iniciados

Como se ha dejado claro, cuando las autoridades substanciadoras de los **OIC** admiten el **IPRA** inicia el procedimiento de responsabilidad administrativa (véase el artículo 112 de la **LGRA**). Dicho procedimiento está comprendido por dos etapas, una de substanciación y la otra de resolución. Ahora bien, la etapa de substanciación del procedimiento puede dividirse en tres fases: una postulatoria, otra probatoria y otra conclusiva (Delgado 2021, 173).

Cuadro 11. Descripción las fases de la etapa de substanciación del procedimiento por faltas no graves

Fase 1: Postulatoria Esta fase comprende las prevenciones que pudieran hacer las autoridades substanciadoras al contenido de los informes de presunta responsabilidad entregados por las autoridades investigadoras; la admisión del IPRA; el emplazamiento del presunto responsable para celebrar la audiencia inicial; el desarrollo de la audiencia inicial; el ofrecimiento de pruebas de la autoridad investigadora y de terceros llamados al procedimiento; así como la declaración y ofrecimiento de pruebas por el presunto responsable (también conocida como la contestación del IPRA).
Fase 2: Probatoria Esta fase también comprende actos que suceden durante la audiencia inicial. Se caracteriza por el ofrecimiento de pruebas. La admisión de pruebas dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, mediante el acuerdo de admisión de pruebas y; finalmente, el desahogo de pruebas ordenado por la autoridad substanciadora.
Fase 3: Conclusiva Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, la autoridad sustanciadora declara abierto el periodo de alegatos (momento que caracteriza esta fase). Una vez transcurrido ese período, la autoridad resolutora cierra la instrucción. Hecho que permite transitar a la etapa de resolución del procedimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 208 de la **LGRA** y (Delgado 2021, 197-202).

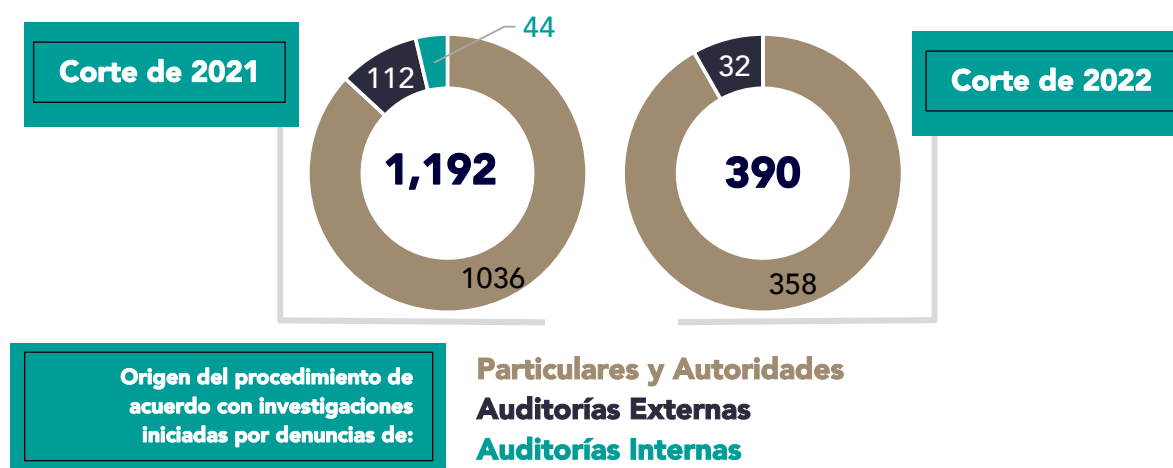
En relación a las distintas fuentes que desencadenan investigaciones y, por ende, son iniciados procedimientos de responsabilidad administrativa, el Censo de Gobierno 2021-2022 proporciona estadísticas detalladas acerca del número de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por los **OIC municipales**. Estos datos se segmentan en procedimientos originados por denuncias presentadas por particulares y autoridades, así como aquellos que provienen de auditorías internas y externas a los municipios.

Al analizar los números de procedimientos iniciados entre los **cortes de 2021 y de 2022**, destaca:

1) Que la cifra de procedimientos iniciados durante el **corte de 2022**, equivale a un tercio de los tramitados durante el **corte de 2021**. Sin embargo, esta diferencia considerable se concentra en el municipio de Aguascalientes, que entre los **cortes de 2021 y de 2022**, admitió 984 y 74 **IPRAS** respectivamente, originados en denuncias de particulares o autoridades.

2) Que, durante el **corte de 2022**, no se inició procedimiento de responsabilidad alguno resultado de las auditorías internas practicadas por los **OIC** municipales. Cabe mencionar que al 30 de septiembre de 2022, en estos municipios laboraban 12,611 servidores públicos que ejecutaban en conjunto, un presupuesto de \$ 6,778'749,581.58 (conforme a sus respectivos presupuestos de egresos autorizados para el ejercicio fiscal 2022) aproximadamente 1.7% del Producto Interno Bruto nominal para el Estado de Aguascalientes.⁵⁰

Figura 28. Número de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por los **OIC**, de acuerdo con los diversos tipos de origen que tuvieron las investigaciones. **Cortes de 2021 y de 2022**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

A pesar de las cifras globales, al analizar el caso de cada municipio, encontramos que algunos **OIC** iniciaron más procedimientos de responsabilidad administrativa durante el **corte de 2022** que durante el período anterior. Estos aumentos se observaron en los **OIC municipales** de Jesús María, Pabellón de Arteaga y San José de Gracia.

50 Véase: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/PIBEF/PIBEF2022_Ags.pdf

**Cuadro 12. Procedimientos iniciados de acuerdo con su origen y OIC municipal.
Cortes de 2021 y de 2022.**

OIC municipales	Procedimientos iniciados por:					
	Denuncias de Particulares y Autoridades		Auditorías externas		Auditorías internas	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Aguascalientes	984	74	2	0	0	0
Asientos	37	32	21	3	21	0
Calvillo	0	6	16	0	0	0
Cosío	3	8	0	1	0	0
El Llano	0	0	0	0	0	0
Jesús María	0	88	2	0	0	0
Pabellón de Arteaga	2	58	59	0	2	0
Rincón de Romos	9	0	12	0	20	0
San Francisco de los Romo	0	0	0	0	1	0
San José de Gracia	1	92	0	28	0	0
Tepezalá	0	0	0	0	0	0
Total	1036	358	112	32	44	0

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Retomando las cifras correspondientes a la etapa previa al inicio de procedimiento, podemos utilizar una proporción para estimar la cantidad de procedimientos que son iniciados en relación con el número investigaciones iniciadas por los **OIC municipales** en un mismo período. Siguiendo ese ejemplo, durante el **corte de 2021** fueron iniciados 1,192 procedimientos de responsabilidad administrativa, asimismo fueron iniciadas 1,196 investigaciones por los **OIC municipales**. Es decir que por cada investigación iniciada fue iniciado un procedimiento de responsabilidad administrativa. Respecto al **corte de 2022** es posible estimar que, por cada 1.6 investigaciones, fue iniciado un procedimiento de responsabilidad administrativa.

El hecho de que la proporción entre investigaciones y procedimientos iniciados sea mayor entre un corte temporal y otro, indica que los **OIC municipales** requieren practicar más investigaciones para que sean detectados actos u omisiones que configuren faltas administrativas y den inicio a procedimientos de responsabilidad administrativa. A tal situación deberá darse seguimiento en futuras ediciones de este estudio.

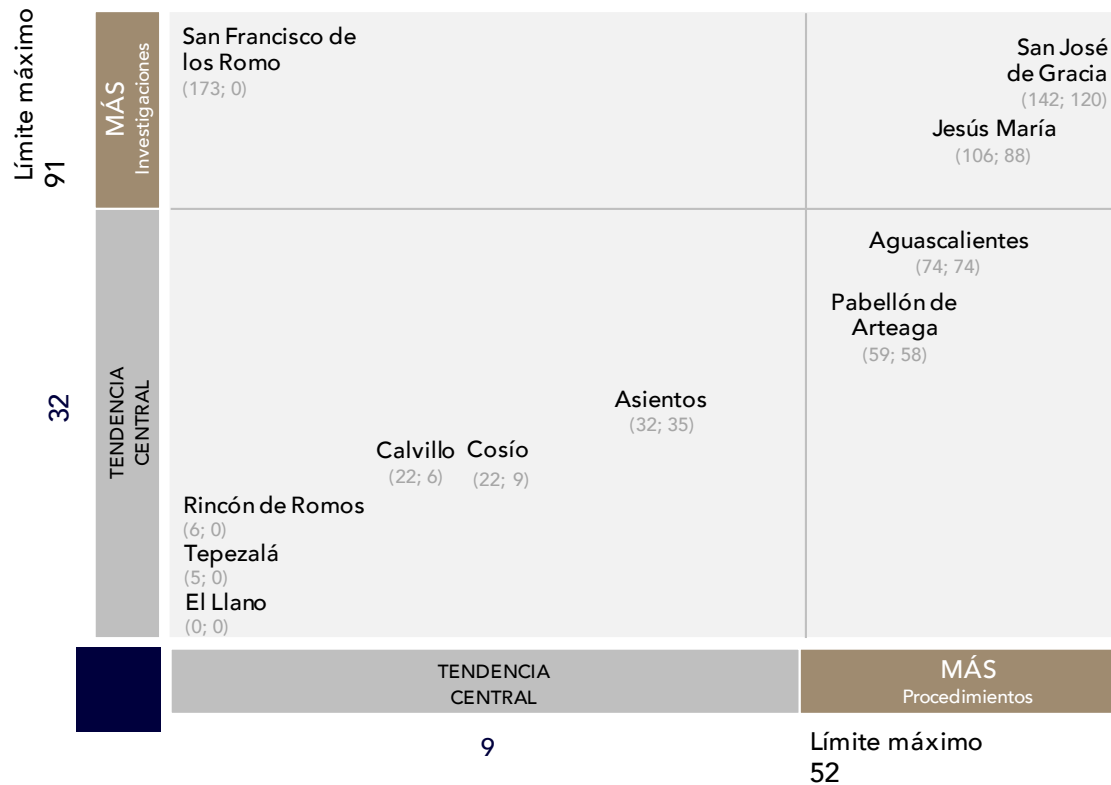
Volviendo a examinar las cifras previas al inicio de los procedimientos, podemos emplear una proporción para evaluar la cantidad de procedimientos iniciados en

relación con el número de investigaciones llevadas a cabo por los **OIC municipales** en un mismo período. Por ejemplo, en el **corte de 2021**, se iniciaron 1,192 procedimientos de responsabilidad administrativa, lo que coincide prácticamente con las 1,196 investigaciones iniciadas por los **OIC municipales**. En otras palabras, por cada investigación realizada, se inició un procedimiento de responsabilidad administrativa. Sin embargo, en el **corte de 2022**, la proporción indica que se inició un procedimiento de responsabilidad administrativa por cada 1.6 investigaciones. Ello no se debe a un incremento en el número de acuerdos de conclusión y archivo del expediente (que de hecho se redujo un 29% entre los **cortes de 2021 y de 2022**) que sería indicativo de en una de cada 3 investigaciones no se encontraron elementos suficientes para demostrar la presunta responsabilidad del infractor. Sino a la reducción del número de investigaciones y procedimientos durante el **corte de 2022**. En otras palabras, durante el **corte de 2021**, la cantidad de investigaciones y procedimientos fue muy similar (1,196 y 1,192 expedientes respectivamente); pero entre el **corte de 2021 y el de 2022**, el número de investigaciones se redujo a la mitad (al pasar de 1,196 a 641 expedientes) mientras que la cifra de procedimientos se redujo a una tercera parte (al pasar de 1,192 a 390 **IPRA** admitidos).

San José de Gracia y Jesús María iniciaron tanto un mayor número de investigaciones como de procedimientos de responsabilidad administrativa. Los **OIC municipales** de Aguascalientes y Pabellón de Arteaga que, a pesar de no haber superado el límite máximo en la dispersión de datos de investigaciones, han iniciado un mayor número de procedimientos de responsabilidad administrativa que la mayoría.

Por otro lado, los **OIC municipales** de Tepezalá, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo no reportaron haber admitido ningún **IPRA** durante el **corte de 2022**, a pesar de que éste último fue el **OIC municipal** con el mayor número de investigaciones iniciadas en dicho período (173, todas ellas producto de sus auditorías internas). Ello podría encontrar explicación debido a que, durante el **corte de 2022**, San Francisco de los Romo se distinguió por haber emitido la mitad de los acuerdos de conclusión y archivo del expediente en toda la administración pública centralizada municipal (esto es, 147 de 273 acuerdos).

Figura 29. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al número de investigaciones iniciadas y los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por los OIC municipales. Corte de 2022



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

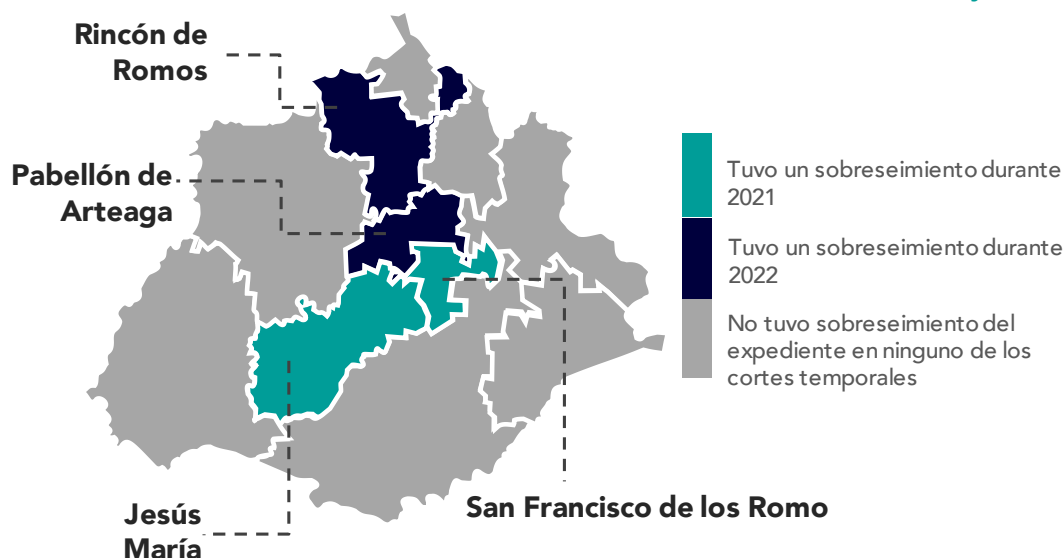
Sobreseimiento de expedientes en procedimientos de responsabilidad administrativa

Durante el desarrollo de los procedimientos de responsabilidad administrativa pueden suscitarse hechos que impidan a las autoridades continuar con el desahogo del mismo y, por lo tanto, ponen fin al procedimiento.

El sobreseimiento en los procedimientos de responsabilidad administrativa es una figura jurídica utilizada para dar fin a un procedimiento administrativo sancionador sin emitir una resolución de fondo o decisión sobre la responsabilidad del servidor público involucrado. En términos generales, el sobreseimiento implica la suspensión del procedimiento. Puede ser causado por varias circunstancias, entre ellas, la falta de elementos o pruebas necesarias que respalden la existencia de una falta administrativa o de responsabilidad por parte del servidor público, la

muerte del presunto responsable o bien, reformas legales que deroguen las faltas administrativas que originaron el procedimiento, por señalar algunas.⁵¹

Figura 30. Sobreseimiento del expediente en OIC municipales. Cortes de 2021 y de 2022.



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Los Censos de Gobierno coordinados por la **SESEA** también contienen registros sobre los casos en los que los **OIC municipales** determinaron el sobreseimiento de expedientes. En general, a lo largo de ambos periodos de análisis, solo se registraron cuatro casos de sobreseimiento. En el **corte de 2021**, esto ocurrió en Jesús María (1) y San Francisco de los Romo (1). En el **corte de 2022**, los sobreseimientos se dieron en Pabellón de Arteaga (1) y Rincón de Romos (1). Estos datos resaltan la baja incidencia con la que se dictaminan sobreseimientos, lo que sugiere que la mayoría de los expedientes de procedimientos iniciados por los **OIC municipales** continúan su curso hacia conclusiones definitivas en lugar de ser sobreseídos.

Resolución del procedimiento

En la etapa de resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa son analizadas y valoradas las pruebas admitidas durante la substanciación del procedimiento, así como las consideraciones lógico jurídicas que sirven de

⁵¹ El artículo 196 de la Ley General de Responsabilidades establece las causas de improcedencia, mismas que conducen al sobreseimiento del expediente. En seguida, el artículo 197 de dicha ley determina las causas de sobreseimiento.

sustento para determinar si existe o no responsabilidad del servidor público o el particular involucrado en la presunta falta administrativa. La valoración de pruebas y consideraciones culmina con la emisión de una sentencia definitiva que, dependiendo de la existencia o la inexistencia de faltas administrativas, impone o no sanciones.⁵²

Como se ha mencionado con anterioridad, de acuerdo con la gravedad de la falta administrativa que origina el procedimiento de responsabilidad, la resolución corresponde a los órganos jurisdiccionales facultados para determinar la existencia de responsabilidad administrativa (cuando son calificadas como graves) o bien, a los **OIC** (cuando son calificadas como no graves). Por lo tanto, las consideraciones que debe hacer la autoridad para establecer la existencia de responsabilidades administrativas e imponer sanciones varían de acuerdo con la gravedad de la falta, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público o, en el caso de las faltas cometidas por particulares, si el responsable corresponde a una persona física o una persona moral.

El cuadro a continuación resume las sanciones que pueden ser aplicadas de acuerdo con el sujeto de la sanción y la gravedad de la falta, así como los elementos que la autoridad debe considerar para determinar las sanciones.

Cuadro 13. Sanciones que pueden ser aplicados de acuerdo con el sujeto que cometió la falta y su gravedad, así como los elementos que la autoridad debe considerar para determinar las sanciones

No graves	Graves		
Servidores Públicos	Servidores Públicos	Particulares	
		Persona física	Persona moral
Sanciones por faltas administrativas			
Inhabilitación temporal (Desde tres meses a un año)	Inhabilitación temporal (Desde uno y hasta 20 años cuando existen daños o perjuicios a la hacienda pública)	Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (Desde tres meses y hasta 8 años)	Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (Desde tres meses y hasta 10 años)
-	Indemnización por los daños y perjuicios provocados	Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados	Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados

52 Para conocer el contenido que debe tener una sentencia definitiva véase el artículo 207 de la LGRA

No graves	Graves		
Servidores Públicos	Servidores Públicos	Particulares	
		Persona física	Persona moral
-	Sanción económica (Hasta dos tantos de los beneficios obtenidos)	Sanción económica (De cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la UMA)	Sanción económica (De mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la UMA)
Suspensión (De uno a treinta días naturales)	Suspensión (De treinta a noventa días naturales)	-	Suspensión de actividades (Cuando obtenga un beneficio económico)
Amonestación pública o privada	Amonestación pública o privada	-	-
Destitución	Destitución	-	-
-	-	-	Disolución de la sociedad (Cuando obtenga un beneficio económico)
Consideraciones de la autoridad resolutora para determinar las sanciones			
Elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta	Elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta	-	-
El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio	El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio	-	-
Las condiciones exteriores y los medios de ejecución	Las condiciones exteriores y los medios de ejecución	-	-
La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones	La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones	La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en la ley	La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en la ley
-	Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones	El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado	El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado
-	Las circunstancias socioeconómicas del servidor público	La capacidad económica del infractor	La capacidad económica del infractor
-	El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable	El monto del beneficio , lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado	El monto del beneficio , lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado
-	-	-	Contar con una Política de integridad

No graves	Graves		
Servidores Públicos	Servidores Públicos	Particulares	
		Persona física	Persona moral
-	-	-	Si los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denunciaron o colaboraron en las investigaciones

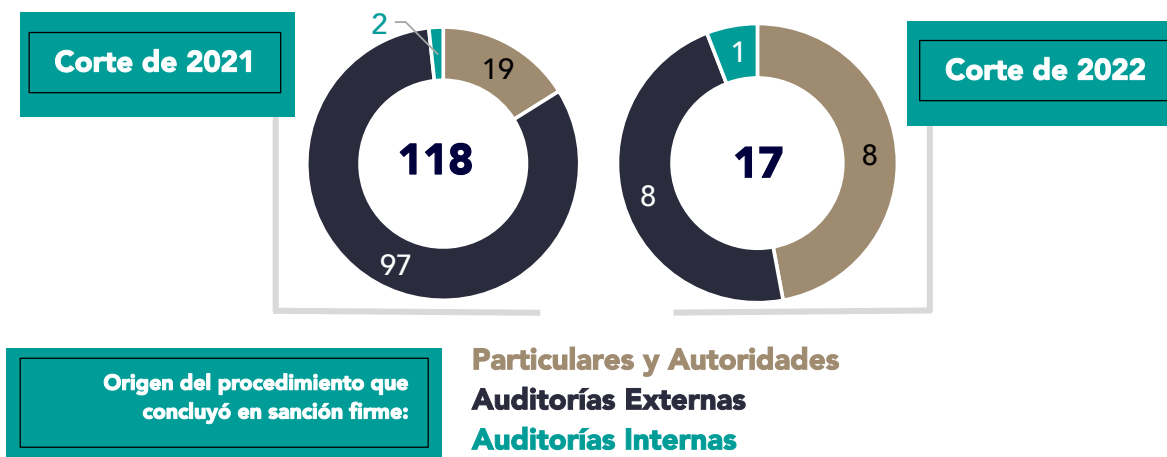
Fuente: Elaboración propia con base en los artículos 24, 25, así como del 75 al 83 de la **LGRA**

Considerando que una de las formas como pueden resolverse los procedimientos de responsabilidad administrativas consiste en la imposición de una o más sanciones, en las siguientes páginas serán presentadas cifras sobre las sanciones impuestas por los **OIC municipales** que han quedado firmes por faltas administrativas no graves. Además, serán presentadas las cifras respecto a los procedimientos de responsabilidad administrativa, en los cuales los **OIC municipales** determinaron la no imposición de sanciones por faltas calificadas como no graves. Finalmente, serán expuestos algunos datos sobre las indemnizaciones efectivamente cobradas que, como deja ver el cuadro anterior, proceden en las faltas administrativas calificadas como graves.

Sanción de faltas administrativas no graves

La imposición de sanciones para las faltas administrativas calificadas como no graves está prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la **LGRA**. Dichas sanciones, pueden consistir en amonestaciones (públicas y privadas); la suspensión (de uno a treinta días naturales); la inhabilitación temporal (desde tres meses hasta un año) y; la destitución del servidor público.

Figura 31. Número de procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas no graves que concluyeron en sanción firme, de acuerdo con los diversos tipos de origen que tuvieron. **Cortes de 2021 y de 2022**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

En el análisis de los datos recopilados en los **cortes de 2021 y de 2022**, se observa que el número de sanciones firmes impuestas por la comisión de faltas no graves, se redujo 7 veces. Ello no es producto de un mayor esmero en la puesta en práctica de los principios y directrices que rigen el servicio público; o de la aplicación intensiva de los programas de integridad institucional previstos en los modelos de control interno aprobados por los Ayuntamientos desde 2017, o en sus respectivos Códigos de Ética aprobados desde el año 2019.

Por el contrario, el número de servidores públicos capacitados en los contenidos de los Códigos de Ética y Conducta institucionales permaneció prácticamente inalterado durante estos dos cortes (pasó de 3,078 a 3,124 funcionarios capacitados; esto es, aproximadamente uno de cada 4 servidores públicos de la administración centralizada).

Por otra parte, conforme a la declaratoria de inicio de operación del Sistema de Información de Evolución Patrimonial, Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal de la Plataforma Digital Estatal (**S1**), publicada en el **POE** el 10 de agosto de 2020, el 1 de mayo de 2021, comenzó la operación del **S1** como de uso obligatorio para todos los entes públicos estatales y municipales. Sin embargo, de acuerdo con los Censos de Gobierno coordinados por la **SESEA**, fue hasta 2022 cuando 10 de los 11 municipios de nuestro Estado se interconectaron al **S1** de la **PDE**. De acuerdo con el Censo de Gobierno 2022, fue en este mismo año en que se registraron las primeras declaraciones de

modificación de los servidores públicos en 9 de los 11 municipios (las excepciones fueron los municipios de Rincón de Romos, que no se encontraba interconectado, y El Llano, cuyos servidores públicos no registraron declaraciones patrimoniales).

Si bien ello podría suponer que las primeras verificaciones aleatorias a que hace referencia el artículo 30 de la **LGRA**⁵³ no podría materializarse antes de contar con una segunda declaratoria de modificación en el año 2023, también es cierto que, de acuerdo al Censo de Gobierno de la **SESEA**, entre enero y septiembre de 2022 solamente se registraron 9,553 declaraciones de modificación, siendo que al 30 de septiembre de ese mismo año laboraban en la administración municipal centralizada un total de 12,611 funcionarios. Hecho del que se presume que el incumplimiento a la obligación contenida en el artículo 49 fracción IV de la **LGRA** debió verse reflejado en un incremento en el número de sanciones firmes impuestas por los **OIC municipales** a los servidores públicos; sin embargo, no fue así. Para mayor claridad, se transcribe el precepto posiblemente violentado:

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;

Cuadro 14. Número de procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas no graves que concluyeron en sanción firme, de acuerdo con los diversos tipos de origen que tuvieron y por los OIC municipales. Cortes de 2021 y de 2022.

OIC municipales	Procedimientos que concluyeron en sanción firme					
	Denuncias de Particulares y Autoridades		Auditorías externas		Auditorías internas	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Aguascalientes	5	4	0	0	0	0
Asientos	0	1	8	2	0	1
Calvillo	0	0	0	0	0	0

53 El artículo 30 de la **LGRA** señala que “las Secretarías [entendidas éstas como la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas] y los Órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los Servidores Públicos. De no existir ninguna anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda”.

Cosío	0	0	0	0	0	0
El Llano	0	0	0	0	0	0
Jesús María	3	1	2	0	0	0
Pabellón de Arteaga	11	2	79	0	2	0
Rincón de Romos	0	0	8	6	0	0
San Francisco de los Romo	0	0	0	0	0	0
San José de Gracia	0	0	0	0	0	0
Tepezalá	0	0	0	0	0	0
Total	19	8	97	8	2	1

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Al examinar con mayor detención los datos proporcionados en el cuadro anterior, se revela una tendencia interesante en relación con la conclusión de procedimientos de responsabilidad administrativa con sanción firme. En primer lugar, se observa que seis **OIC municipales** informan en ambos cortes que ningún procedimiento ha culminado con sanción firme. Esta revelación destaca la falta de sanciones firmes en dichos municipios a lo largo de ambos períodos. Situación que se torna más compleja en el caso del **OIC municipal** de San José de Gracia, pues fue uno de los que iniciaron un mayor número de procedimientos de responsabilidad administrativa en el **corte de 2022**, sin embargo, esto no se ve reflejado en un mayor número de sanciones firmes.

Sin embargo, es igualmente pertinente resaltar que la totalidad de sanciones firmes se concentra en un reducido grupo de cinco **OIC municipales**. Esta concentración de sanciones sugiere una disparidad en la efectividad de la aplicación de sanciones administrativas, planteando cuestionamientos acerca de la uniformidad y consistencia en su imposición a nivel municipal. Un caso particularmente llamativo es el del **OIC municipal** de Pabellón de Arteaga, ya que en el **corte de 2021** informó que 92 procedimientos culminaron con sanciones firmes, lo que equivalía al 77% del total de sanciones firmes reportadas por todos los **OIC municipales** en ese período. No obstante, en el **corte de 2022**, el mismo **OIC municipal** notificó que solo 4 procedimientos de responsabilidad administrativa concluyeron con alguna sanción firme. Esta significativa disminución es responsable de la reducción en las cifras totales de sanciones firmes entre ambos cortes temporales analizados en el ámbito municipal.

Conociendo los datos anteriores, vale la pena cuestionarse si existe una relación entre la cantidad de procedimientos iniciados y la cantidad de procedimientos que concluyeron en sanción firme en los **OIC municipales**. Para abordar esta cuestión, se emplearon medidas de tendencia central y dispersión de los datos de ambas variables. No obstante, los resultados indican que este supuesto solo se cumple

en el caso de Aguascalientes, mientras que en los demás **OIC municipales**, los resultados son bastante dispares.

Gráfico 28. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al número de procedimientos iniciados por los **OIC municipales y los procedimientos que culminaron con una sanción firme. Corte de 2022**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Finalmente, otro aspecto de comparación relevante se relaciona con la eficacia de las denuncias y auditorías en la obtención de sanciones firmes. Para analizar esto, se han desglosado las cifras de procedimientos iniciados en función de su origen y se ha calculado el porcentaje de procedimientos que concluyeron en sanción firme para cada categoría de procedimientos iniciados. Los resultados de este cálculo indican que los procedimientos que se originaron en auditorías externas tienen una mayor probabilidad de culminar en sanción firme, lo que sugiere una mayor efectividad respecto a los iniciados por denuncias de particulares o autoridades y los derivados de auditorías internas practicadas por los **OIC municipales**.

Cuadro 15. Efectividad de las denuncias y auditorías para culminar en sanciones firmes. Cortes de 2021 y de 2022

Origen de la actuación	Procedimientos iniciados		Sanciones firmes		Efectividad	
	(a)		(b)		(b*100)/a	
Corte	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Denuncias ¹	1036	358	9	8	0.86	2.23
Auditorías externas	112	32	97	8	86.6	25
Auditorías internas	44	0	2	1	4.54	*
Total	1,192	390	118	17	9.89	4.35

1. La cifra de denuncias agrupa aquellas presentadas por particulares y autoridades.

* El cálculo no es posible dado que no se pueden dividir números entre cero.

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Los resultados del cuadro anterior también sugieren que los **OIC municipales** pueden enfocar sus recursos y esfuerzos en el procesamiento de las faltas detectadas por auditores externos al propio municipio. Esto no solo implicaría una mayor efectividad en la conclusión de procedimientos con sanción firme, sino que también podría mejorar la percepción de transparencia y rendición de cuentas, ya que los resultados de auditorías externas suelen ser considerados más imparciales y objetivos para detectar anomalías en la gestión de recursos públicos. Esto destacaría la importancia de colaborar estrechamente con instituciones que practican auditorías externas para detectar y sancionar adecuadamente las irregularidades en la administración pública municipal.

Casos en los que el OIC determinó la no imposición de sanciones por faltas administrativas no graves

El artículo 77 de la **LGRA** establece una facultad reglada para los **OIC**, que consiste en abstenerse de imponer las sanciones por faltas administrativas no graves cuando el servidor público responsable no haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave -es decir no reincida en el incumplimiento de sus obligaciones- y no haya actuado de forma dolosa.

Como se puede apreciar en la tabla a continuación, en términos generales, durante el **corte de 2021** se observa un mayor número de casos en los que los **OIC municipales** determinaron la no imposición de sanciones por faltas administrativas no graves en comparación con los datos del **corte de 2022**. Destaca además que, al considerar los datos de ambos cortes, el 94% de los casos en los que se decidió no imponer sanciones estén concentrados en los **OIC municipales** de Asientos y Pabellón de Arteaga.

Cabe añadir que conforme al propio artículo 77 de la **LGRA**, los **OIC** están obligados a abstenerse de sancionar si se dan los dos supuestos anteriormente mencionados. Sin embargo, también deben dejar constancia de la no imposición de la sanción.

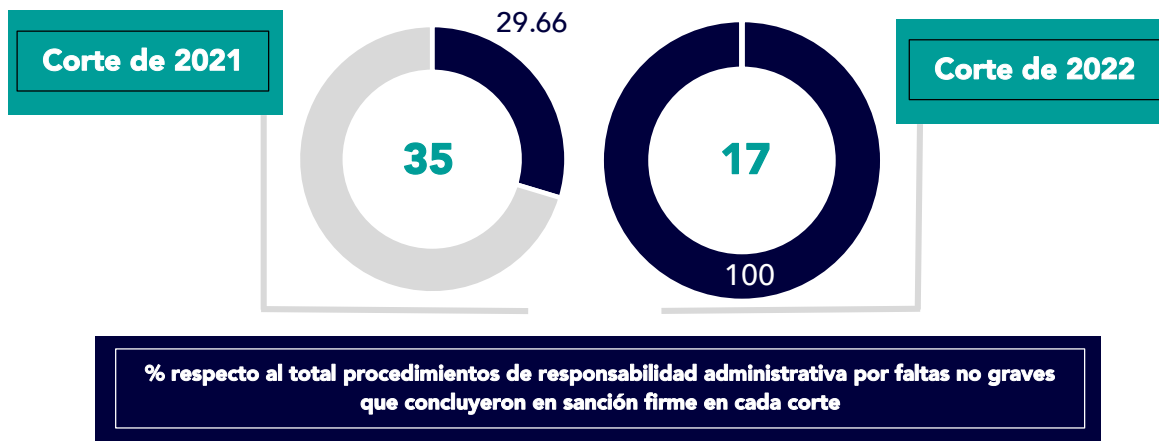
Cuadro 16. No imposición de sanciones de los OIC municipales. Cortes de 2021 y de 2022.

OIC municipales	Casos en que el OIC municipal determinó la no imposición de sanciones por una falta administrativa no grave	
	2021	2022
Aguascalientes	1	0
Asientos	13	3
Calvillo	0	0
Cosío	0	0
El Llano	0	0
Jesús María	0	0
Pabellón de Arteaga	21	12
Rincón de Romos	0	0
San Francisco de los Romo	0	2
San José de Gracia	0	0
Tepezalá	0	0
Total	35	17

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Otro dato que es relevante comparar corresponde a la cantidad de sanciones firmes impuestas por los **OIC municipales** y la cantidad de casos en los que determinaron no imponer sanciones por faltas administrativas no graves. Un escenario deseable en esta comparativa sería que la cantidad de sanciones firmes fuera mayor que la cantidad de casos en los que los **OIC municipales** se abstuvieron de sancionar faltas no graves. A pesar de que esta situación se dio en el **corte de 2021**, ya que en ese período hubo más sanciones firmes que casos en los que los **OIC** decidieron abstenerse de sancionar; mientras que durante el **corte de 2022**, la cantidad de sanciones firmes igualó al número de casos en los que los **OIC municipales** optaron por abstenerse de sancionar.

Figura 32. Número de casos en los que los **OIC municipales** determinaron abstenerse de imponer sanciones por la comisión de una falta administrativa no grave. Cortes de 2021 y de 2022



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

En derecho, existe el concepto de “prevención general positiva”. Para explicarlo, tomaremos prestadas las palabras de Jakobs (2003, 96): “toda infracción criminal supone, como resultado específicamente penal, el quebrantamiento de la norma, entendido éste como la puesta en duda de la vigencia de esa norma: la pena reacciona frente a ese cuestionamiento por medio del delito reafirmando la validez de la norma”.

Esta idea nos transmite que la imposición de sanciones comunica a los servidores públicos y particulares que la comisión de faltas administrativas acarrea consecuencias. Y por el contrario,

Las normas generales pierden su vigencia cuando dejan de ser cumplidas en gran medida, y cuando no son cumplidas dejan de ser aplicadas... una norma jurídica general, que prohíbe la venta de bebida embriagante decretando que quien la venda debe ser sancionado con prisión, perdería su vigencia cuando quedara claro que por la resistencia de los sujetos supeditados a la norma ésta no es cumplida, y cuando no es cumplida, tampoco es aplicada por los órganos competentes. Entonces existe desuetudo (Kelsen 1994, 145).

A continuación, se procederá a comparar la información disponible relativa a las sanciones firmes por faltas administrativas no graves y las abstenciones decretadas por los **OIC municipales** para no imponer sanciones, y se analizará de qué manera estos resultados favorecen la prevención general positiva, o si se prefiere, la disuasión de las faltas administrativas.

Figura 33. Representación de las medidas de tendencia central y dispersión respecto al número de procedimientos que culminaron con una sanción firme y el número de casos en los **OIC municipales** determinaron abstenerse de imponer sanciones por la comisión de una falta administrativa no grave. **Cortes de 2021 y de 2022**



Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Como se puede observar en el gráfico anterior, la relación entre las sanciones firmes por faltas administrativas no graves y las abstenciones decretadas por los **OIC municipales** para no imponer sanciones no sigue una tendencia clara en la que el aumento de sanciones resulta en un incremento de abstenciones. De hecho, los datos revelan una dispersión en esta relación, lo que sugiere que no existe una correlación evidente entre ambas variables.

Indemnizaciones efectivamente cobradas

El Cuadro 13, describe las sanciones que pueden aplicarse a servidores públicos y a los particulares, identificado que, cuando la autoridad resolutora determina que existieron daños y perjuicios a la hacienda pública, producto de la comisión de una falta administrativa calificada como grave, se impone el pago de indemnizaciones a los responsables.

Los datos del Censo de Gobierno 2021-2022 permiten conocer respecto a los **OIC municipales**: el número de indemnizaciones cobradas; el monto que corresponde

a dichas indemnizaciones; así como la suma de los días naturales transcurridos entre la fecha del cobro de cada indemnización ejecutada y el inicio de cada procedimiento

Cuadro 17. Datos sobre las indemnizaciones efectivamente cobradas, producto de procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas graves

Datos sobre indemnizaciones	Corte	
	2021	2022
Número de indemnizaciones efectivamente cobradas	2	0
Monto de las indemnizaciones efectivamente cobradas	\$0	\$ 23,269.01
Promedio de la suma de días transcurridos entre la fecha del cobro de la indemnización y el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa	0.63	0

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

De acuerdo con los datos recopilados de los **OIC municipales** en el **corte de 2021**, tanto Cosío como San José de Gracia informaron sobre el cobro de una indemnización, aunque no detallaron los días naturales transcurridos entre el cobro de estas indemnizaciones y el inicio del procedimiento correspondiente, ni se proporcionó información sobre los montos cobrados en el mismo año. Es relevante señalar que el municipio de San Francisco de los Romo, aunque no declaró haber cobrado indemnizaciones, sí informó en el **corte de 2021** que transcurrieron 7 días naturales entre el cobro de indemnizaciones y el inicio del procedimiento respectivo.

Por último, en el caso del **OIC municipal** de San José de Gracia, este reportó una indemnización cobrada en el **corte de 2022** por un total de 23,269.01 pesos. Este monto constituye la única recuperación de indemnizaciones durante el período analizado.

Comentarios generales sobre la Prevención, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas

En las páginas anteriores fueron descritos algunos datos que permiten describir las etapas generales de los procedimientos de responsabilidad administrativa incluida la de prevención. A continuación, serán resumidos algunos datos que permiten identificar las brechas que existen en los municipios para consolidar la prevención, detección y sanción de faltas administrativas.

1. Respecto a las capacidades operativas de los **OIC municipales**, aumentó el número de servidores públicos asignados a estas unidades administrativas. Sin embargo, los **OIC municipales** de El Llano, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo redujeron su plantilla laboral. Los **OIC municipales** de Calvillo y Rincón de Romos sufrieron recortes presupuestales entre los ejercicios fiscales de 2021 y 2022. Por otro lado, los **OIC municipales** de El Llano, Rincón de Romos y San José de Gracia carecen de una estructura orgánica suficiente para llevar a cabo todas las etapas del proceso de determinación de responsabilidades administrativas.
2. En el ámbito preventivo, todos los **OIC municipales** han emitido un código de ética. Pero al finalizar el **corte de 2022**, el municipio de San José de Gracia todavía no había emitido su código de conducta. Los **OIC municipales** de San José de Gracia, Rincón de Romos y Asientos no hayan capacitado a ningún servidor público en materia de códigos de ética y conducta.
3. Otro tipo de medida preventiva prevista en la nueva normativa en materia de combate a la corrupción implica el cumplimiento de las recomendaciones no vinculantes emitidas por el **Comité Coordinador**. En promedio, las autoridades municipales han cumplido 23 de 84 recomendaciones recibidas (el 27.3%), cifra que se aproxima al cumplimiento promedio del resto de los entes públicos (quienes han dado total cumplimiento a 80 de 279 recomendaciones recibidas, es decir, un 28.7%). Hasta febrero de 2023, el municipio de El Llano aún no se había interconectado con el **S1**. Varios municipios, incluyendo Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos y San José de Gracia, no proporcionaron información en el **S2** o lo hicieron de manera incompleta.
4. Finalmente, las cifras sobre denuncias, investigaciones, procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones firmes han disminuido sustancialmente entre los **cortes de 2021** y de **2022**. Los resultados por cada etapa y tipo de origen de los procedimientos son pormenorizados en el siguiente cuadro.

Cuadro 18. Número de actuaciones de los OIC municipales en materia de responsabilidades administrativas. Cortes de 2021 y de 2022

Actuaciones	Origen								
	Particulares y autoridades		% Variación	Auditorías internas		% Variación	Auditorías externas		% Variación
	Corte	2021		2022	2021		2022	2021	
Denuncias recibidas	1061	361	-65.9	3	3	0	132	148	12.1
Investigaciones iniciadas	1037	318	-69.3	3	176	5,667	181	147	-18.7
Procedimientos iniciados	1036	358	-65.4	44	0	-100	112	32	-71.4
Sanciones firmes	19	8	-57.8	2	1	-50	97	8	-91.7

Fuente: Censo de Gobierno 2021-2022, (SESEA 2022b).

Del cuadro anterior se desprende que las actuaciones relacionadas con las investigaciones iniciadas por auditorías internas se incrementaron significativamente, si bien como se identificó en su oportunidad, este cambio se debe a 173 investigaciones iniciadas en San Francisco de los Romo, derivadas de auditorías internas practicadas por su **OIC municipal**. También se identifica un incremento en las cifras sobre denuncias recibidas a partir de auditorías externas.

Por otra parte, el resto de actuaciones experimentaron reducciones considerables, destacándose el caso de Aguascalientes, que entre los **cortes de 2021 y de 2022**, pasó de admitir 986, a sólo 74 **IPRA**, reflejándose de manera marcada en la variación de porcentaje de los procedimientos iniciados por denuncia.

En el siguiente apartado se profundizará en dos tipos de evaluación practicadas por integrantes del **Comité Coordinador** con motivo del ejercicio de sus facultades. Por un lado, los datos de la aplicación del Marco Integrado de Control Interno que realiza el **OSFAGS** derivado de las revisiones a la cuenta pública. Por otro lado, los resultados de la verificación virtual en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que realiza el **ITEA**.

Apartado 2: Resultados en la aplicación del Marco Integrado de Control Interno y en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia

Aplicación del Marco Integrado de Control Interno

De acuerdo con la ASF (2014, 8) el control interno en las instituciones es “un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción”.

Como actividad que pretende conducir a las organizaciones al cumplimiento de sus objetivos, diversos entes públicos en el mundo han adoptado modelos para sistematizar el control interno. Algunos ejemplos son descritos en el siguiente cuadro.

Cuadro 19. Modelos para sistematizar el control interno de las instituciones en diversos países

Modelo	Descripción
Modelo canadiense COCO (Criteria Control Board)	Ayuda a perfeccionar los procesos de toma de decisiones a través de una mejor comprensión del control del riesgo, y la dirección, se apoya en las teorías de comportamiento.
Modelo Turnbull en el Reino Unido	Permite a las entidades contar con un sistema de control interno que gestiona riesgos operacionales, financieros y legales a los cuales se expone la entidad.
Modelo australiano ACC (Australian Control Criteria)	Le da importancia a que los trabajadores y otros grupos de interés asuman un nivel apropiado de compromiso en el logro de los propósitos y objetivos con eficiencia y eficacia en concordancia con las normas y las políticas institucionales y legales.
Modelo colombiano MECI (Modelo Estándar de Control Interno)	Tiene por objeto fortalecer el control interno basado en la ética pública, el proceso de información y comunicación, la información confiable y oportuna y la transparencia de las instituciones.
Modelo COSO (Del Comité de Organizaciones)	De aplicación en países como Estados Unidos de América o México, se diseñó para apoyar a la dirección en un mejor control de su organización; provee un estándar como fundamento para evaluar el Control Interno. Incluye la identificación de los riesgos internos y externos asociados con el cambio, siendo la planeación un elemento

Modelo	Descripción
Patrocinadoras de la Comisión Treadway)	que es preciso desarrollar si se desea un control eficaz y evitar prácticas fraudulentas en la información financiera.

Fuente: (SESEA 2022a, 5)

El 12 de julio de 2010, la Secretaría de la Función Pública difundió a través del Diario Oficial de la Federación, el "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno", dejando sin efectos otras 47 disposiciones (en su mayoría Circulares) emitidas entre 2004 y 2009, que se enlistan en el artículo segundo del propio Acuerdo, y que integraban el marco jurídico aplicable hasta entonces en la administración pública federal, en materia de control interno, lo que debió suponer un paso en la sistematización de esta materia.

Sin embargo, una evaluación apoyada en el modelo COSO, contenida en el Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, dio cuenta de la situación que guardaban 279 instituciones de la administración pública federal, incluyendo 93 de la administración pública centralizada, 185 de la administración pública paraestatal, y la Procuraduría General de la República. De acuerdo con la ASF (2012, 18) el 74% de las instituciones se ubicaron en un estatus bajo (rango de 0 a 39 puntos). Lo anterior debió posicionar la necesidad de adoptar una metodología para la mejora continua del control interno.

En mayo de 2013, el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO por sus siglas en inglés) actualizó su modelo de control interno.

Sobre estos precedentes, el Grupo de Trabajo de Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización propuso su modelo de Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, "diseñado como un modelo de control interno que puede ser adoptado y adaptado por las instituciones en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal, el cual gozaría de mayor aceptación e impacto, si los distintos niveles de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones expiden los decretos correspondientes para su aprobación" (ASF 2014, 5).

En el mes de octubre de 2015, la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación presentó de igual manera -en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización- el *Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público*. Dicha propuesta, además de desarrollar los 17 principios del modelo COSO, reporta los avances en la adopción e implantación del Control Interno en las entidades federativas a través de sus Normas Generales de Control

Interno, así como la utilización del Sistema de Evaluación del Control Interno Institucional. Dicho análisis señaló a Aguascalientes como una de las 10 entidades federativas sin Normas Generales de Control Interno, y una de las seis que carecían del Sistema de Evaluación del Control Interno Institucional (SESEA 2022a, 6).

Sin embargo, se debe puntualizar que el 28 de septiembre de 2015 (pocos días previos a la entrega de la propuesta de la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación), Aguascalientes publicó en el **POE** el *“Acuerdo mediante el cual se establecen las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública Estatal”*, haciendo operable la implementación de mecanismos de control interno que coadyuvasen con el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, que previnieran riesgos y que fortalecieran la rendición de cuentas.

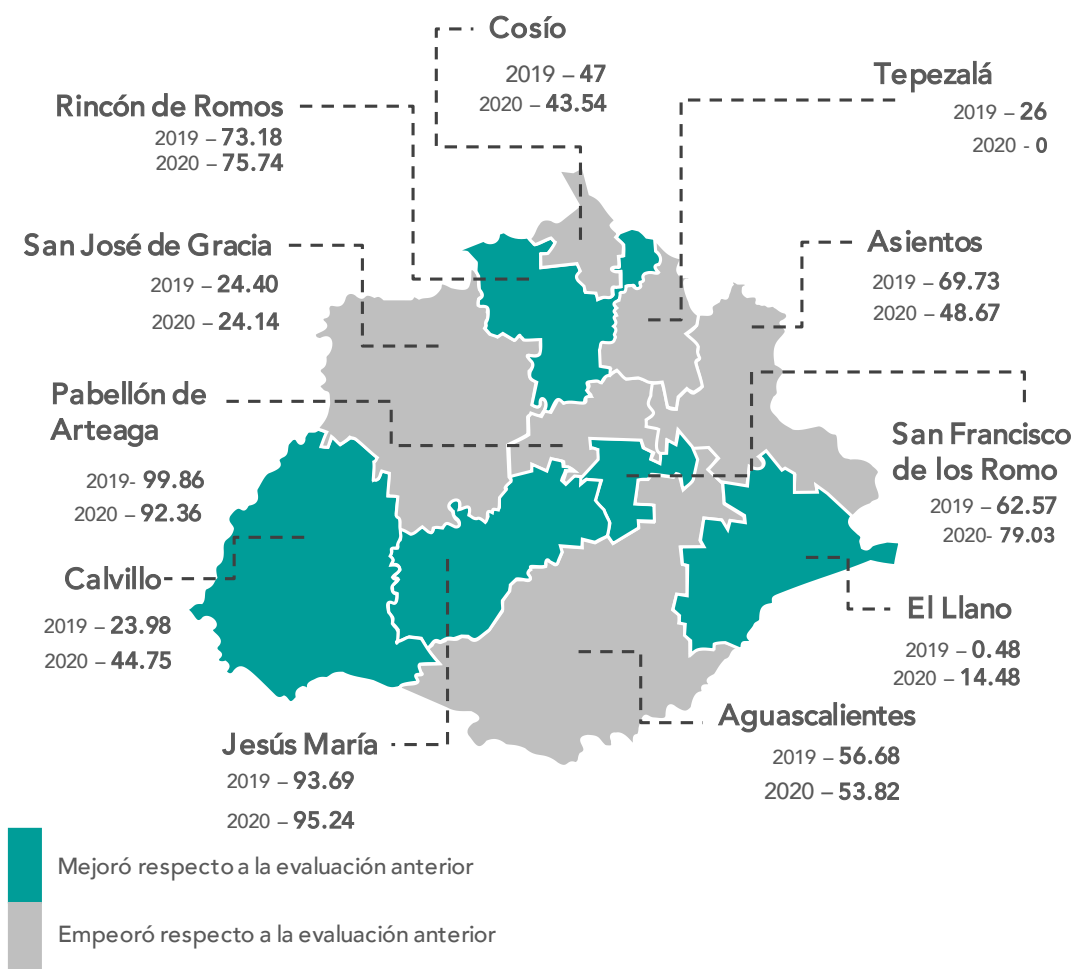
El **OSFAGS** evaluó por primera vez el sistema de control interno implementado por los sujetos fiscalizados estatales en la revisión de la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2015, incluso antes de la publicación del Modelo Estatal de Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público.⁵⁴ Dada su facultad para hacerlo que está contenida en el artículo 135 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes.

Las evaluaciones del **MICI** realizadas por el **OSFAGS** a través de la práctica de auditorías, permiten integrar a este estudio una vista general respecto a la aplicación del control interno en los municipios, aunque para profundizar en el tema la **SESEA** ha generado una serie de estudios especializados que son difundidos en un Micrositio de publicaciones.⁵⁵ La siguiente figura desglosa las calificaciones generales en la aplicación del **MICI**, en los municipios auditados por el **OSFAGS** en las cuentas públicas de 2019 y de 2020.

⁵⁴ Véase el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, publicado el 16 de enero del 2017 en la tercera sección del POE.

⁵⁵ Disponible en: <https://seaaguascalientes.org/publicaciones/>

Figura 34. Calificación en el **MICI** otorgada por el **OSFAGS** para la cuenta pública 2019 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Resultados de las Auditorías practicadas a la cuenta pública 2019 y 2020, practicadas por el **OSFAGS**.

El análisis comparativo de las calificaciones promedio obtenidas por los municipios en la aplicación del **MICI** durante la revisión de las cuentas públicas de 2019 y 2022 revela una disminución en la calificación promedio de tan solo 0.53 puntos. Sin embargo, es destacable que más de la mitad de los municipios experimenten una reducción en sus calificaciones para el Sistema de Control Interno.⁵⁶

Conjuntamente, estos municipios disminuyeron su calificación promedio de 53.95 en 2019 a 43.75 puntos en 2020. En particular, cabe mencionar los casos de

⁵⁶ Aguascalientes, Asientos, Cosío, Pabellón de Arteaga, San José de Gracia y Tepezalá.

Asientos y Tepezalá, ya que experimentaron una disminución significativa en sus calificaciones, siendo Tepezalá el que alcanzó una calificación de 0 en 2020.

Por otro lado, los demás municipios experimentaron un incremento notable en sus calificaciones, aumentando su promedio de 50.78 a 61.84.⁵⁷ Entre ellos, destacan los casos de Calvillo, que mejoró su calificación en 20,77 puntos en un año; El Llano, que aumentó su puntuación en 14 puntos; y San Francisco de los Romo, que pasó de un 62.57 a un 79.03.

Resulta necesario destacar que, durante ambos años, el municipio de Jesús María y Pabellón de Arteaga, obtuvieron una calificación mayor a 90 puntos, pese a ello, Pabellón de Arteaga disminuyó su calificación 7.5 puntos para 2020.

Cuando desagregamos la información por componentes, notamos que en 2019 y 2020, el componente "ambiente de control" obtuvo la calificación más alta a nivel global, con un promedio en 2020 de 11.6 puntos. Sin embargo, esta puntuación aún está lejos de los 20 puntos máximos posibles. En contraste, el componente de "supervisión" fue el que obtuvo la calificación más baja en 2020, con un promedio de 8.18 puntos. A pesar de esto, Jesús María y San Francisco de los Romo lograron alcanzar los 20 puntos en este componente.

57 Calvillo, El Llano, Jesús María, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo.

Cuadro 20. Calificación en el **MICI por componente y Municipio para la cuenta pública 2019 y 2020**

Municipio	Ambiente de control		Evaluación de riesgos		Actividades de control		Información y comunicación		Supervisión	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Aguascalientes	10.7	12.7	8.33	10	11	12	11.7	6.67	15	12.5
Asientos	16.7	11.5	15	15	14	13	9	6.67	15	2.5
Calvillo	4.32	7.42	3.33	3.33	8	14	3.33	10	5	10
Cosío	10	12	8.33	8.33	12	12	6.67	8.67	10	2.5
El Llano	0.48	3.81	0	6.67	0	4	0	0	0	0
Jesús María	18.7	15.2	20	20	20	20	20	20	15	20
Pabellón de Arteaga	19.9	19.9	20	20	20	20	20	20	20	12.5
Rincón de Romos	15.5	17.1	10	15	16	17	16.7	16.7	15	10
San Francisco de los Romo	11.9	18	16.7	13.3	9	11	10	16.7	15	20
San José de Gracia	11.7	10.1	10	6.67	2	4	0.67	3.33	0	0
Tepezalá	3.33	0	6.67	0	1	0	10	0	5	0
Promedio	11.2	11.6	10.8	10.8	10.3	11.5	9.82	9.88	10.5	8.18

Disminuyeron su calificación

Mejoraron su calificación

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Resultados de las Auditorías practicadas a la cuenta pública 2019 y 2020, practicadas por el **OSFAGS**

Un adecuado sistema de control interno garantiza que los recursos públicos se utilicen de manera eficaz, se minimicen los riesgos de corrupción y se fortalezca la rendición de cuentas. A medida que los municipios logran elevar sus calificaciones en los diferentes componentes del **MICI**, están demostrando su compromiso con la mejora continua en la gestión de los recursos y en la promoción de una cultura organizacional basada en la legalidad y la ética. Además, una puntuación más alta en el **MICI** puede generar confianza en la ciudadanía y los organismos de control, lo que contribuye a fortalecer la percepción de transparencia y eficiencia en la administración pública municipal.

Cumplimiento de las obligaciones de transparencia

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la transparencia en el gobierno es un principio que se relaciona con la forma en que la Administración Pública funciona. Implica que los datos relativos a las operaciones de las entidades gubernamentales sean generados y puestos a

disposición del público, con ciertas limitantes, de manera puntual y en formatos accesibles, sin restricciones que limiten su reutilización.⁵⁸

La transparencia puede ser entendida como una obligación de las instituciones para hacer pública toda su información gubernamental hacia la sociedad y demás entes públicos a través de todos los medios disponibles. Esto con el fin de que haya claridad en el actuar del gobierno ante el escrutinio público y que, el actuar de los funcionarios públicos, esté regido bajo principios de cultura de la legalidad y rendición de cuentas. De acuerdo con el Diccionario de Transparencia:

La obligación de publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito (López 2019, 338).

La transparencia gubernamental se compone de tres dimensiones: transparencia activa, transparencia pasiva y transparencia proactiva. Según el Diccionario de Transparencia, “la transparencia activa se define como la publicación voluntaria de información por parte del gobierno, es decir, la información se hace pública por iniciativa del gobierno sin que medie una solicitud o requerimiento” (García 2019, 358). Por el contrario, la transparencia pasiva o reactiva se refiere a la publicidad de información que resulta de una solicitud previa. En tanto que, la transparencia proactiva se puede definir como “información que voluntariamente el gobierno pone a disposición del público. Sin embargo, se refiere a un subconjunto de información que, si bien es puesta a disposición del público de forma voluntaria, no forma parte del listado de obligaciones de transparencia establecido en ley.” (García 2019, 358).

Ahora bien, las obligaciones de transparencia son aquellas establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se refieren a toda información que los entes públicos deben publicar y poner a disposición a través de sus portales de internet. Esta información debe ser publicada sin necesidad de una solicitud de información previa por parte de particulares o de funcionarios públicos. Atendiendo al Diccionario de Transparencia, “las obligaciones de transparencia resultan de concretar el principio de publicidad. Este principio se traduce en establecer obligaciones directas de transparencia para todos los órganos del Estado” (Fierro 2019, 203).

58 Definición consultada en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principios/transparencia>

El artículo 116, fracción VIII de la **Constitución Federal** establece que todos los Estados están obligados a instaurar organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. El artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece las obligaciones de transparencia comunes para todos los sujetos obligados. Por su parte, los artículos 71 al 83 detallan obligaciones específicas para ciertos sujetos. Además, el artículo 85 de esta ley establece que los organismos garantes tienen la responsabilidad de supervisar que las obligaciones de transparencia publicadas por los sujetos obligados cumplan con lo establecido en los artículos 70 a 83 de la misma ley. El artículo 86 complementa esta función al indicar que las acciones de vigilancia derivarán de los resultados de verificaciones que los organismos garantes realizan a los portales web de los sujetos obligados o a la Plataforma Nacional de Transparencia. Estas verificaciones tienen como propósito verificar el cumplimiento adecuado y periódico de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados.

En Aguascalientes el **ITEA** es el órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información pública, mismo que en términos del artículo 50 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, está facultado para verificar que los sujetos obligados den cumplimiento a las disposiciones previstas en la propia ley. Atendiendo a dicha facultad, el **ITEA** emite anualmente un *Programa Anual de Verificación del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia por parte de los Sujetos Obligados en el ámbito estatal*. Asimismo, transparenta los resultados de las verificaciones censales que realiza durante el año a los sujetos obligados.

Considerando esos antecedentes, el cuadro a continuación compara las calificaciones otorgadas por el **ITEA** sobre el cumplimiento que dan las autoridades de las administraciones centralizadas municipales a las obligaciones de transparencia impuestas por ley.

Cuadro 21. Cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los municipios del Estado de Aguascalientes

Municipio	Calificación de cumplimiento en las obligaciones de transparencia (%)	
	2021	2022
Aguascalientes	100	83.09
Asientos	77.85	77.16
Calvillo	100	100
Cosío	100	92.08
El Llano	98.12	95.89
Jesús María	86.71	100
Pabellón de Arteaga	78.96	94.32
Rincón de Romos	100	94.36
San Francisco de los Romo	100	100
San José de Gracia	59.63	100
Tepezalá	74.22	87.78
Total	88.68	93.15

Disminuyeron su calificación

Mejoraron su calificación

Fuente: Elaboración propia con base en el Primer ejercicio de verificación censal a las Obligaciones de Transparencia realizada por el **ITEA**. En 2021 se consideró el resultado de la primera fase, mientras que en 2022 fue considerado el resultado final de la verificación.

El cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las administraciones municipales es un elemento crucial para promover la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Es una vía fundamental para fortalecer la confianza entre los ciudadanos y sus autoridades locales. Es favorable observar que, en general, el promedio de cumplimiento ha aumentado entre las evaluaciones censales de 2021 y 2022, lo que demuestra un esfuerzo por parte de la mayoría de los municipios para mejorar sus prácticas de transparencia. Sin embargo, también es importante señalar que cinco municipios experimentaron una disminución en su calificación durante este período.

Por otra parte, la información recopilada y presentada en este estudio brinda una perspectiva valiosa para el combate a la corrupción a nivel municipal, y destaca la importancia de llevar a cabo estudios comparativos que analicen el desempeño de autoridades municipales. Estas revisiones comparativas proporcionan una visión más completa y enriquecedora de cómo los **OIC municipales** están cumpliendo con su rol de prevenir y combatir faltas administrativas, lo que puede arrojar luz sobre las mejores prácticas y áreas de mejora.

Las ventajas de estos estudios comparativos son múltiples. En primer lugar, permiten identificar tendencias y patrones comunes en el desempeño los **OIC municipales**, lo que podría llevar a la identificación de buenas prácticas que podrían ser replicadas en otros municipios. Además, estos estudios pueden destacar áreas en las que ciertos municipios se desempeñan con mayor eficacia, lo que podría servir de inspiración para otros. Por otro lado, también señalan aquellas áreas en las que se necesita mejorar, lo que puede servir como un llamado a la acción para los **OIC** y otras autoridades municipales con un rendimiento alejado de las tendencias promediadas por el resto municipios.

Finalmente, los datos presentados a lo largo de este estudio forman parte de las fichas que se presentan en las siguientes páginas. Dichas cédulas integran la información por cada uno de los once municipios del Estado de Aguascalientes analizados en esta versión del *Atlas Municipal*.

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

Referencias

- Archivo General de la Nación. 2015. *Guía para la auditoría archivística*. México: Secretaría de Gobernación y AGN. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/146403/Guia_para_la_auditoria_archivistica.pdf (consultado el 20 de septiembre de 2023)
- Araujo Cárdenas, Eduardo de Jesús. 2021. "El acuerdo de conclusión y archivo del expediente de la Ley General de Responsabilidades Administrativas". *Revista Íntegrus* 2 (enero-junio): 19-27. Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/revista_integrus/docs/revista/integrus_num_2.pdf (consultado el 3 de octubre de 2023)
- Arellano G., David y Jesús F. Hernández Galicia. 2016. *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*. México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie de Rendicion de Cuentas/Rc_14.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf) (Consultado el 22 de junio de 2023)
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. 2012. *Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal*. México: ASF. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1172_Estudio_General_de_la_Situacion_que_Guarda_el_Sistema_de_Control_Interno_Institucional_en_el_Sector_Publico_Federal.pdf (Consultado el 22 de junio de 2023)
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. 2014. *Marco Integrado de Control Interno*. México: Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco Integrado de Control/Marco Integrado de Cont Int leyen.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf) (Consultado el 06 de junio de 2023)
- Bautista, Oscar Diego. 2011. *Los de Códigos Éticos de Gobierno*. México: Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la UAEM. Disponible en: <https://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/librosetica/ETICA42011.pdf> (Consultado el 19 de octubre de 2023)
- Cejudo, Guillermo M. 2019. "Rendición de Cuentas Horizontal". En *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, coord. Guillermo M. Cejudo. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la

- Información y Protección de Datos Personales (INAI). Disponible en: https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf (consultado el 15 de junio de 2023)
- Chevarría, Franz y Martha Silvestre. 2013. *Sistemas de denuncias y protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*. Madrid: Programa para la Cohesión Social en América Latina (Programa EUROsociAL), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y Fundación CEDDET. Disponible en: <http://sia.eurosociail.eu/files/docs/1400663798-DT2.pdf> (Consultado el 17 de enero de 2023)
- Delgado Carbajal, Baruch F. 2021. *La responsabilidad administrativa. Aspectos sustantivos y procesales*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México. Disponible en: <https://iapem.edomex.gob.mx/sites/iapem.edomex.gob.mx/files/files/READMINASP.pdf> (Consultado el 09 de junio de 2023)
- Fierro, Ana Elena, Adriana García, Laura Rojas y Raúl Mejía. 2021. *Manual sobre faltas administrativas y delitos de corrupción de servidoras y servidores públicos y particulares*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE). Disponible en: https://www.mooc.rendiciondecuentas.org.mx/etapa2/pdf/manual_responsabilidades_13abril21.pdf (Consultado el 09 de junio de 2023)
- Fierro, Ana Elena. 2019. "Obligaciones de Transparencia". En *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, coord. Guillermo M. Cejudo. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Disponible en: https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf (Consultado el 15 de junio de 2023)
- García, Adriana. 2019. "Transparencia Proactiva". En *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, coord. Guillermo M. Cejudo. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Disponible en: https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf (Consultado el 15 de junio de 2023)
- IIA. Institute of Internal Auditors. 2017. *Marco Internacional para la Práctica de la Auditoría Interna*. Florida: IAA. Disponible en: <https://www.theiia.org/globalassets/documents/standards/implementation>

on-guides-gated/2020-implementation-guides-all-spanish.pdf
(Consultado el 20 de noviembre de 2023).

- IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad. 2020. *Guía rápida de integridad empresarial*. México: IMCO. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/02/Gui%CC%81a-Ra%CC%81pida_Pilares-de-Integridad.pdf (Consultado el 08 de junio de 2023)
- INAI. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2019. *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: INAI. Disponible en: https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf (Consultado el 15 de junio de 2023)
- INTOSAI. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2019. *INTOSAI-P 1. La Declaración de Lima*. Lima: INTOSAI. Disponible en: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-1-La-Declaracion-de-Lima.pdf> (consultado el 19 de septiembre de 2023)
- Jakobs, Günter, y Manuel Cancio Meliá. 2003. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.. Disponible en: <https://www.derechopenalened.com/libros/jakobs--melia-derecho-penal-del-enemigo.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2023)
- Kelsen, Hans. 1994. *Teoría General de las Normas*. México: Trillas. Disponible en: <https://www.academia.edu/32807514/Kelsen-H-Teoria-General-de-Las-Normas.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2023)
- López, Sergio. 2019. "Transparencia Gubernamental". En *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, coord. Guillermo M. Cejudo. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Disponible en: https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf (Consultado el 15 de junio del 2023)
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2017. *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Aspectos claves*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf> (consultado el 19 de octubre de 2023)
- ONUDC. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. 2023. *Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en México*.

- Aguascalientes. Informe final.* México: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito en México (ONUDC) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Disponible en: https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Corrupcion/Mecanismo-nacional-revision-entre-pares/Informe_Final_de_Aguascalientes.pdf (consultado el 30 de noviembre de 2023).
- Picardo Vargas, Carlos Adolfo. 2014. "El derecho a ser juzgado por un juez imparcial". *Revista IUDEX*, Núm. 2 (agosto): 31-62. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32673-1.pdf> (Consultado el 31 de agosto de 2023)
- Ramalle, E. Gomara y J.M. Andrés de Llano. 2003. "Utilización de métodos robustos en la estadística inferencial". *Atención Primaria* (Julio):177-82. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0212656703792415> (Consultado el 16 de junio de 2023).
- SEA. Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022. *Quinto Informe Anual del Comité Coordinador*. Aguascalientes: SESEA. Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/documentos/cc_quees/informe_anual/INFORME_CC_2022.pdf (consultado el 04 de octubre de 2023)
- SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2021. *Atlas Municipal 2021*. Aguascalientes: SESEA. Disponible en: [https://seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/Atlas Municipal/Atlas Municipal 2021.pdf](https://seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/Atlas_Municipal/Atlas_Municipal_2021.pdf) (Consultado el 19 de octubre de 2023).
- SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022a. *Marco Integrado de Control Interno en los Municipios de Aguascalientes*. Aguascalientes: SESEA. Disponible en: [https://seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/MICI 2022/MICI 2022.pdf](https://seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/MICI_2022/MICI_2022.pdf) (Consultado el 15 de junio de 2023)
- SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022b. *Censo de Gobierno 2021-2022*. Aguascalientes: SESEA. Disponible en: <https://seaaguascalientes.org/publicaciones/> (Consultado el 22 de junio de 2023)
- SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022c. *Atlas Municipal 2022*. Aguascalientes: SESEA. Disponible en:

https://seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/Atlas_Municipal_2022/Atlas_Municipal_2022.pdf (Consultado el 19 de octubre de 2023).

SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2023a. Evaluación de la Política Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 2021-2022. Disponible en: https://seaaguascalientes.org/documentos/index/Evaluacion_PEA.pdf (Consultado el 22 de junio de 2023)

SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2023b. *Marco integrado de control interno en los municipios de Aguascalientes*. Aguascalientes: SESEA. Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/MICI_Municipal_2023/MICI_Municipal_2023.pdf (consultado el 3 de septiembre de 2023)

SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2023c. *Paneo 2023*. Aguascalientes: SESEA. Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/Paneo2023/Paneo_2023.pdf (consultado el 20 de noviembre de 2023).

SNF. Sistema Nacional de Fiscalización. 2014. *Normas profesionales de auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización. Niveles 1, 2 y 3*. México: Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. Disponible en: http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/npasnf/normasprofesionales_www2014.pdf (consultado el 14 de septiembre de 2023)

Ugalde, Luis Carlos. (2002). *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf (Consultado el 19 de octubre de 2023)

Anexos

Anexo 1	Fichas generales y municipales
	Panorama de los OIC municipales corte de 2021
	Panorama de los OIC municipales corte de 2022
	Municipio de Aguascalientes
	Municipio de Asientos
	Municipio de Calvillo
	Municipio de Cosío
	Municipio de El Llano
	Municipio de Jesús María
	Municipio de Pabellón de Arteaga
	Municipio de Rincón de Romos
	Municipio de San Francisco de los Romo
	Municipio de San José de Gracia
	Municipio de Tepezalá
Anexo 2	Tubería procesal
Anexo 3	Flujogramas de los procedimientos por faltas administrativas graves y no graves
Anexo 4	Nota metodológica para medidas de tendencias central y de dispersión