



---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**EL CONTROL INTERNO: ASPECTOS GENERALES Y SU  
INSTRUMENTACIÓN EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A :**

**JOSÉ ALFONSO AVENDAÑO RIBERAS**

**ASESOR: MTRO. RIGOBERTO LEÓN BERBER**

**2008**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

- a mi Madre por su ejemplo de superación constante y amor a la cultura universal
- a la U.N.A.M. por el gran orgullo de ser parte de su comunidad, espacio científico-cultural de respeto a la pluralidad de pensamiento y patrimonio universal de la humanidad
- a la Ciudad de México, maravillosa metrópoli en donde nací y a la que he tenido el privilegio de servir en los últimos 10 años

<b>Esquema de Contenido</b>		<b>Página</b>
<b>Introducción.....</b>		<b>4</b>
<b>I.- El Control Interno.</b>	<b>7</b>	
<b>Conceptualización.....</b>		<b>7</b>
1. El Proceso Administrativo.....	<b>13</b>	
2. El Control.....	<b>13</b>	
	<b>15</b>	
	<b>19</b>	
2.1 Noción.....	<b>19</b>	
....	<b>19</b>	
2.2 Aspectos Generales.....	<b>19</b>	
2.3 Naturaleza.....	<b>23</b>	
.	<b>29</b>	
<b>El Control Interno.....</b>		<b>31</b>
3.1 Marco Teórico.....	<b>31</b>	
3.2 Componentes.....	<b>33</b>	
...		
3.3 Ventajas y Desventajas del Control Interno.....	<b>39</b>	
<b>II.- El Control Interno en la Administración Pública Federal.....</b>		<b>39</b>
		<b>39</b>
1. Aspectos		



Elaboración del Diagnóstico de la Unidad de Gobierno...	55
6. Implantación del Sistema de Control Interno.....	57
7. Seguimiento del Control Interno.....	58
	59
<b>IV.- Alcances y Limitaciones del Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal.....</b>	<b>64</b>
<b>V.- Conclusiones.....</b>	<b>66</b>
....	
<b>Bibliografía.....</b>	

.

## **INTRODUCCIÓN**

Actualmente, existe en la sociedad una demanda generalizada para lograr que la actividad administrativa del Estado se realice en mejores condiciones de eficiencia y eficacia y que los servidores públicos se desempeñen con más honestidad. Asimismo, como cualquier organización, las entidades y dependencias de la administración pública están expuestas a riesgos que pueden impedir el logro de las metas y objetivos que se han planteado.

Ante este reto, tanto el Gobierno Federal como los locales han buscado medidas que posibiliten el mejoramiento de las operaciones del Sector Público, así como el fortalecimiento de las actividades de control en las entidades y dependencias de la Administración Pública con el fin de promover, mediante diversos instrumentos administrativos, una mayor calidad en el nivel de la gestión pública.

Por tal razón y sobre todo en los últimos años, se han instrumentado diversos mecanismos para lograr que las dependencias y entidades públicas verifiquen con sus propios instrumentos la eficacia y transparencia en las funciones que realizan los servidores públicos en diversos ámbitos de acción.

Uno de estos instrumentos es el denominado Control Interno en la gestión gubernamental como estrategia para contar con una administración pública eficiente y de calidad que responda a los retos que se presentan cotidianamente en el nivel institucional, además de lograr la transparencia en el ejercicio presupuestal de los recursos y en las actitudes y desempeño de los servidores públicos. Por lo tanto, se puede considerar al control interno como una valiosa herramienta de supervisión y control que aporta los elementos para ayudar a los servidores públicos a desempeñar su trabajo dentro de un marco de responsabilidad y transparencia que derive en un aprovechamiento óptimo y eficiente en el uso de los recursos públicos.

De acuerdo con esta concepción, el actual Gobierno del Distrito Federal sustenta su filosofía de trabajo en esta materia y advierte que “/.../es obligación de todas las instancias contribuir con el mejor esfuerzo en la construcción de una administración pública más eficiente y eficaz, que transparente el uso de los recursos públicos, que combata formalmente la corrupción y que los frutos de una buena administración lleguen a todos los estratos sociales, que haga realidad: el combate a la pobreza, el acceso a la educación y salud y en general la aplicación de los programas prioritarios que el Gobierno del Distrito Federal se ha propuesto llevar a cabo”.<sup>1</sup>

Con base en estas consideraciones generales, el presente trabajo aborda el estudio de este tema y la importancia que tiene en el Gobierno del Distrito Federal, mismo que actualmente ha orientado gran parte de sus esfuerzos a desarrollar sistemas congruentes con el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales a través del trabajo de apoyo a la administración mediante una estricta investigación, vigilancia y verificación del cumplimiento de las metas, además de tener más elementos de juicio para determinar con precisión las áreas, procesos, sistemas y actividades más susceptibles de incurrir en desviaciones presupuestales. Además de contar con instrumentos que son el eje fundamental de las acciones de control y evaluación de la gestión pública.

Así, en el primer capítulo, se describen las etapas del proceso administrativo con el propósito de señalar la conveniencia de instrumentar mecanismos de gestión administrativa y la importancia que tiene éste en el proceso del control interno en las organizaciones, además de apuntar la importancia que tiene en el logro de objetivos y consecución de las metas. También se analizan los conceptos relativos al control y control interno y se hace una explicación clara y detallada de ambas nociones y su entorno.

---

<sup>1</sup> El Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal. “Filosofía de Trabajo y Metodología de Implantación del Control Interno”, Gobierno del Distrito Federal, Dirección General de Contralorías Internas. México, D.F., 2003.

En el siguiente apartado se aborda la importancia del control interno en la Administración Pública como un medio para contar con una administración de calidad a través de la revisión y evaluación permanente de la operación de las instituciones. Se hace referencia también a la trascendencia que tiene el Programa Integral de Gestión Gubernamental impulsado por la Secretaría de la Función Pública y a los instrumentos jurídico-administrativos que constituyen el soporte esencial del control interno y su congruencia con las atribuciones, funciones y responsabilidades, así como con los sistemas y procedimientos de trabajo.

El capítulo tercero aborda el tema principal del presente trabajo que consiste en una reseña de la instrumentación del control interno implementado en las instituciones del Gobierno del Distrito Federal, iniciando con las disposiciones legales que fundamentan su actuación, el apoyo que este instrumento brinda en los programas generales de desarrollo con el fin de transparentar la gestión pública y la rendición de cuentas, la nueva actitud preventiva de las Contralorías Internas, finalizando con una descripción conceptual de la metodología de implantación y seguimiento del Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal.

El último apartado, hace referencia a los alcances del control interno en el Gobierno del Distrito Federal con el fin de conocer la utilidad y los avances de los mecanismos de gestión en el cumplimiento de los programas del funcionamiento de los sistemas operacionales y de la legalidad de las operaciones. Asimismo, en contraposición, se señalan las limitaciones y obstáculos que enfrenta el Control Interno en este ámbito.

## **I.- El Control Interno. Conceptualización**

### **1.- El Proceso Administrativo**

Una vez determinadas la misión y visión de una organización o entidad pública, la administración de ésta tiene como primera tarea precisar los objetivos estratégicos de la misma, los que expresan los propósitos más amplios para ser llevados a cabo. Su establecimiento antecede a la selección de programas y al diseño, instrumentación y mantenimiento de las áreas y sistemas que permitirán la adecuada conducción de las operaciones, a fin de estar en posibilidades de alcanzar las metas y objetivos fijados a la organización. Todas estas actividades son parte de un proceso administrativo que es el soporte para instrumentar el control interno y su evaluación, por lo que en las siguientes líneas se reseña un panorama general del proceso administrativo.

Un proceso es el conjunto de pasos o etapas necesarias para llevar a cabo una actividad. El proceso administrativo se define entonces como el conjunto de etapas sucesivas e interrelacionadas entre sí, a través de las cuales es posible llevar a cabo la administración de cualquier organización privada o pública. El término proceso hace referencia a algo que fluye con una secuencia de eventos en el devenir del tiempo, es referirse a “/.../ la serie de elementos o funciones interdependientes, vinculadas por un accionar dinámico a través del cual se busca alcanzar los objetivos asignados a una institución; es una forma de síntesis que permite determinar qué hacen los altos dirigentes en cualquier tipo de organización en que desarrollen sus actividades...”<sup>2</sup>, lo que les permitirá proponer opciones de mejora continua de manera oportuna.

El proceso administrativo tiene su sustento en la escuela operacional y constituye la aportación de Henry Fayol quien señala que son cinco los elementos que determinan el citado proceso administrativo y son: planeación, organización, integración, dirección y control; y es indiscutible que hasta el día de hoy la aportación de Fayol sigue vigente.

#### **❖ Planeación:**

---

<sup>2</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. “Metodología y Administración”. Ed. Limusa. México, 1982. p. 167.

Cuando Henry Fayol define planeación hace alusión al concepto de previsión y señala que: “La máxima ‘gobernar es prever’ da una idea de la importancia que se atribuye a la previsión en el mundo de los negocios, y es bien cierto que si la previsión no es todo el gobierno, es al menos una parte esencial de él. Prever, aquí, significa a la vez calcular el porvenir y prepararlo; prever es ya obrar. La previsión tiene una infinidad de ocasiones y maneras de manifestarse; su principal manifestación, su signo sensible, su instrumento más eficaz, es el programa de acción”.<sup>3</sup>

Planear, significa entonces prever acciones futuras y anticiparse al desarrollo de éstas; por ello es necesario establecer objetivos y metas (la identificación de los objetivos de la organización y la formulación de principios son los componentes del proceso de planeación a través de los cuales se podrá determinar la misión que es el fin último de la organización), precisar estrategias, la instrumentación de políticas, normas y procedimientos, así como un programa de acción que permita alcanzar la función principal de la organización y/o entidad.

En la etapa de la planeación se precisan las prioridades de operación y se jerarquizan las necesidades y demandas, así también se suministra la estructura necesaria a fin de reducir la incertidumbre frente al futuro y se señalan los lineamientos para orientar las acciones de los miembros de la organización, ya sea pública o privada. Con base en estas consideraciones de carácter general, Ramiro Carrillo Landeros afirma que:

La planeación establece los vínculos entre el presente y el futuro; permitiendo encauzar el cambio con una orientación racional; sirve de marco de referencia para la actuación; da compatibilidad a los objetivos, prioridades, metas y capacidad institucional de respuesta; propicia la congruencia entre los medios disponibles y los fines por alcanzar; facilita, a partir del conocimiento preciso y las tendencias de la situación actual, la previsión de lo que está por venir con un alto grado de seguridad, y asienta las bases para la evaluación y el control de actividades.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Fayol, Henry. “Administración Industrial y General”. Ed. Herrero Hermanos México, 1973. p. 185

<sup>4</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. Op. cit. p. 168.

## ❖ **Organización:**

La organización es la siguiente etapa en el proceso administrativo y ésta hace referencia a la conformación, integración y arreglo de las partes de un todo, ordenadas de tal modo que funcionen de manera armónica con base en el objetivo fijado, existiendo además, vínculos e interrelación entre cada una de las partes. La acción de ordenar es un sinónimo de dirigir.

Se debe precisar también, que el criterio de organización no sólo es la función más remota del proceso administrativo, sino también es una acción inherente al ser humano, ya que tiene que ver con todas las actividades cotidianas del hombre, y constituye también un medio para la consecución de objetivos comunes.

Asimismo, una estructura de organización no garantiza por sí misma, el rendimiento y la obtención de resultados, pero una estructura inadecuada sí es garantía de fracaso. Por eso, para lograr una organización adecuada es preciso integrar y ordenar los recursos materiales, financieros y el capital humano de manera que los integrantes de la organización puedan realizar sus tareas dentro de los tiempos asignados para que cumplan con los objetivos fijados, para lo cual deberán utilizar de manera racional los recursos financieros y atender las políticas, normas y procedimientos de trabajo para lograr la calidad y el rendimiento deseados.

La organización, es entonces, un ciclo de carácter continuo, a través del cual se establece la mejor manera de lograr los objetivos. Suministra los métodos para que se puedan desempeñar las actividades eficientemente, con un mínimo de esfuerzo, evitando la ineptitud e ineficiencia en las actividades. Debe procurar la reducción de los costos e incrementar las funciones y responsabilidades.

## ❖ **Integración:**

El término integrar significa completar, consumir, agrupar la totalidad de las partes. Por lo que se le puede definir como la unión de múltiples elementos de naturaleza diversa que tienden a integrarse. “Administrativamente, se define como la conjugación armoniosa y el suministro de los recursos humanos, financieros y materiales considerados como indispensables para la ejecución de actividades y la obtención de los objetivos asignados a una institución”.<sup>5</sup>

La integración es una fase de gran trascendencia ya que materializa la planeación y la organización al instrumentar las actividades que permitirán el logro de los objetivos institucionales, siguiendo las pautas marcadas por dichas acciones.

La integración en el ámbito de la administración del capital humano abarca desde el reclutamiento, selección, contratación, inducción y evaluación hasta el sistema de retiro; en cuanto a los recursos financieros contempla desde la adquisición, manejo y control de capital, financiamientos y créditos, cobranza entre los más importantes; con respecto a los recursos materiales comprende desde la localización, adquisición, ubicación y distribución de los centros de trabajo hasta la maquinaria, los equipos y la materia prima, así como todo lo relativo a transportes y mensajería.

#### ❖ **Dirección:**

Atendiendo a su acepción etimológica, dirección significa vía o ruta que sigue un movimiento, llevar una cosa a un sitio o lugar determinados y los sinónimos de este vocablo son gobernar, conducir, mandar, encauzar y regir. Desde el punto de vista administrativo, el término de dirección se identifica con el mando y la supervisión de los subordinados, buscando que sus actitudes y aptitudes se orienten hacia el logro de los objetivos institucionales.

---

<sup>5</sup> Ibídem. p. 169.

Manuel Estrada define a la dirección como “/.../ la función administrativa consistente en ejercer el mando de la unidad y asegurar su coordinación dentro de la misma y con otras unidades, manteniéndola en funcionamiento como un organismo vivo y para conducirla al mejor cumplimiento de su misión”.<sup>6</sup>

De este modo, se puede afirmar que la dirección está estrechamente relacionada con el manejo de personal y en este sentido es un elemento más real y humano en donde el líder debe considerar las reacciones de las personas y la manera en como éstas inciden en su desempeño laboral.

Con base en estas consideraciones de carácter general, la dirección se refiere a la conducción y ejecución de planes de acuerdo con la estructura organizacional, con la guía del titular y con los esfuerzos del grupo, a través de la motivación, la comunicación y la supervisión.

La función de dirigir representa la guía y coordinación de esfuerzos de los subordinados hacia el logro de las metas de la empresa. A través de la investigación de la motivación humana, del mando, la comunicación y el desarrollo del empleado, las ciencias del comportamiento han contribuido sustancialmente a nuestro conocimiento de esta función en años recientes. En contraste con la clásica suposición del hombre económico que sugirió que la cantidad de pago es el único factor que determina la productividad del trabajador, las investigaciones recientes enfatizan los diversos motivos que originan el comportamiento, resultando modelos de motivación más complejos y que son más realistas.

Finalmente, es importante señalar que la dirección cuenta con los siguientes principios:

- Principio de coordinación de intereses: los objetivos se lograrán fácilmente siempre y cuando se consiga coordinar intereses individuales y de grupo;

---

<sup>6</sup> Estrada M., Manuel. “Administración Funcional Innovador enfoque lógico-práctico de la ciencia administrativa”. Ed. UNAM, Centro de Investigación en Administración Pública. México, 1976. P. 95.

- Principio de la impersonalidad del mando: la autoridad se ejerce con base en las necesidades institucionales y no individuales;
- Principio de jerarquía: las órdenes deben transmitirse de acuerdo a las jerarquías y nunca debe omitirse ninguna.
- Principio de la resolución del conflicto: los conflictos se deben resolver con equidad, rapidez y sin quebrantar la disciplina.
- Del aprovechamiento del conflicto: con base en el conflicto se encuentran soluciones que permiten visualizar nuevas estrategias y emprender diversas alternativas.

#### ❖ **Control**

El control puede definirse como el proceso encaminado a la detección de logros y desviaciones al evaluar la ejecución de programas y acciones, permitiendo, en su caso, la aplicación oportuna de las medidas correctivas necesarias. La acción de control puede ser permanente, periódica o eventual y aplicarse al conjunto de actividades o a un proceso determinado, para la medición de resultados.

El control es un concepto muy amplio y precisamente su estudio es tema de este trabajo; por lo que en los siguientes puntos abordaremos su análisis y proceso.

## **2.- El Control**

### **2.1. Noción**

El vocablo control tiene su origen en la lengua francesa y está compuesta por la preposición “contre” que se traduce como contra y el sustantivo “role” que se identifica como registro. “/.../ Por ello y a pesar de que en la lengua española la preposición contra representa oposición, en el francés denota contigüidad, por lo que control es lo que está contiguo al registro. Asimismo, es una forma de medición, inspección o vigilancia de algo. Igualmente es sinónimo de verificación, exámen, revisión, dominio, comprobación y regulación. En administración se interpreta como el proceso para comprobar que el desarrollo de las actividades se efectúa de acuerdo con lo planeado, señalando en caso de omisiones y desviaciones las medidas correctivas conducentes. Implica el establecimiento de estándares de operación, unidades de medida y normas para la actuación, así como la determinación de puntos estratégicos para la valoración de acciones y la medición de resultados”.<sup>7</sup>

El concepto de control no es novedoso, en su origen hacía alusión a las prácticas empleadas para prevenir o detectar actividades no autorizadas; posteriormente el control amplió su ámbito de acción para “intentar que se hagan las cosas”; y en su acepción actual el control se define como un esfuerzo para que se hagan las cosas.

El término, durante muchos años buscó siempre aplicarse literalmente, es decir, evitar que los hechos sucedieran y prevenir que se realizaran acciones incorrectas y manifestó en sus inicios una directriz administrativa que se establecía en forma imperativa y coercitiva, posteriormente se buscó que el control formara parte del logro de objetivos y metas trazadas. Sin embargo, aplicando criterios más abiertos, el control durante las últimas décadas ha mostrado las bondades de su uso, ya que es un valioso instrumento para lograr las metas y objetivos determinados en las organizaciones.

---

<sup>7</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. P. 172.

Así, control significa revisión, verificación, seguimiento de acciones y procesos, con el fin de descubrir errores o irregularidades y así asegurar el cumplimiento de las disposiciones que rigen esas actividades. Este vocablo se emplea para describir un mecanismo físico, un método para realizar una actividad, una etapa en un proceso, un medio para llegar a un fin y un fin en sí mismo. El control constituye, entonces, un proceso mediante el cual se retroalimentan las operaciones efectuadas en su conjunto o en su área para asegurar que se lleven a cabo y se realizan de acuerdo a lo planeado, corrigiendo, en su caso, las desviaciones que se presenten.

El control hace referencia también al oportuno conocimiento de lo que acontece y sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos.

Con base en estas consideraciones, el control se puede definir como la comparación entre lo hecho y lo planeado con el objeto de evaluar lo logrado y corregir desviaciones; se trata fundamentalmente de una acción revisora tendiente a verificar la capacidad de realización de los mecanismos operativos que se ponen en marcha para actualizar un sistema. Por lo que respecta a su aplicación, el control se presenta en tres momentos que son; antes de iniciar las acciones, control a priori; durante el desarrollo mismo de las actividades, control in-situ, y una vez que se han obtenido determinados resultados, control a posteriori. Asimismo, cabe mencionar que la mayoría de los autores concuerda al señalar tres etapas fundamentales en la fase de control que son:<sup>8</sup>

- Determinación de estándares de operación, normas de actuación y unidades de medida.

---

<sup>8</sup> Hernández Ortega, Norma. “La Sectorización de la Administración Pública Federal (1976-1982)”. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de Licenciatura 1984. pp. 36-51.

- Medición y evaluación de acciones y resultados de acuerdo con lo previsto en los planes iniciales.
- Captación de desviaciones, alteraciones y desajustes para el establecimiento de medidas correctivas.

## **2.2.- Aspectos Generales**

Henry Fayol, en sus aportaciones a la administración, señaló que el control es el examen de los resultados, es vigilar para que todas las operaciones se efectúen de acuerdo con el plan adoptado, con las órdenes dadas y con los principios establecidos. El control compara, discute y critica, tiende a estimular la planificación, a simplificar y a fortificar la organización, a aumentar la eficiencia del mando y a facilitar la coordinación.

El control es una parte importante del proceso administrativo y tiene que ver con la evaluación del funcionamiento de una organización y en la aplicación de los correctivos necesarios. El proceso de control incluye el establecimiento de estándares, comparación de resultados reales con los estándares y la toma de la acción correctiva. Definir estándares solamente al final de un proceso en lugar de hacerlo durante el proceso mismo, da como resultado errores y discrepancias detectadas en el proceso. Bajo esta perspectiva, es posible identificar algunos puntos estratégicos de control usados como puntos focales dentro de un proceso. Más que inspeccionar cada unidad de trabajo en un punto estratégico de control, se acostumbra tomar solamente una parte para inspección. Los estándares con los que se comparan los resultados pueden ser de diferentes tipos: cantidad, costo, tiempo usado y las medidas de calidad se componen de cuatro tipos de estándares.

En cuanto a los presupuestos, por ejemplo, los informes de control estadístico y los análisis del punto de equilibrio, están entre los instrumentos usados para lograr un control administrativo efectivo. El enfoque clásico en el uso de sistemas de control supone que las personas automáticamente corregirán su comportamiento cuando se les informe de una discrepancia con los estándares

establecidos. Necesariamente esto no sucede así; la tendencia a querer evitar hechos desagradables, el no aceptar las metas de la organización y la resistencia para aceptar la autoridad de grupos externos se encuentran entre las razones de por qué los individuos desarrollan aversión a un sistema de control formal. En la industria de los Estados Unidos, por ejemplo, ha habido una tendencia generalizada a poner énfasis en el valor del autocontrol, en contraste con el control centralizado de los individuos y unidades organizacionales.

Por otra parte, es preciso enfatizar que el control es la quinta función del proceso administrativo, misma que se encarga de evaluar y supervisar la ejecución de los planes, para detectar desviaciones y establecer las medidas correctivas necesarias conforme a los objetivos de la empresa en condiciones de eficiencia y eficacia.

Con base en estas consideraciones de carácter general se destacan los siguientes elementos:<sup>9</sup>

- Relación con lo planteado: el control debe existir siempre, para verificar el logro de los objetivos establecidos en la planeación.
- Medición: para controlar es imprescindible medir y cuantificar los resultados.
- Detectar Desviaciones: una de las funciones inherentes al control es la de descubrir las diferencias que se presentan entre la ejecución y la planeación.
- Establecer Medidas Correctivas: mediante retroalimentación, el control prevé y corrige errores, posibilitando el ajuste en los planes.

---

<sup>9</sup> Gobierno del Distrito Federal. “Agenda XXI. La Contraloría en la Ciudad de la Esperanza” Ed. Gobierno del Distrito Federal. México, 2006. p. 47-60

El control es una etapa necesaria para el proceso administrativo ya que le permite a éste establecer medidas de corrección en todos los ámbitos de la organización, determina y analiza con rapidez sobre las causas que originan desviaciones, localiza los sectores responsables de las desviaciones y aplica las medidas correctivas, informa sobre el desempeño de ejecución de los planes, reduce costos y ahorra tiempo al evitar errores e incrementar la productividad en la empresa.

Para cumplir con su función básica, el control debe atender a los siguientes principios básicos que son:<sup>10</sup>

- Equilibrio: existe equilibrio cuando las líneas de autoridad están cumpliendo con su responsabilidad jerárquica y la delegación de autoridad respeta los mecanismos establecidos para tal fin.
- Oportunidad: el control debe ser oportuno, es decir, aplicarse con anterioridad al error, de forma que se puedan tomar medidas correctivas con anticipación.
- Evitar desviaciones: analizar cuidadosamente las causas y situaciones futuras que permitan detectar desviaciones con posterioridad y evitar errores.
- Costo-beneficio: este principio se debe aplicar en aquellas actividades representativas a fin de reducir los costos y tiempo.

Además de los principios que debe contemplar el control, es de suma importancia que para cumplir cabalmente con el cometido de éste, se deben establecer estándares, éstos son unidades de medida que sirven como modelo, guía o patrón con base en el que se instrumenta el control. Fundamentalmente los tipos de estándares son:

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*

- En cuanto al método: estándares estadísticos, estándares fijados por apreciación y los estándares técnicamente elaborados.
- Cuantitativos: físicos, de costo, de capital, de ingreso, de programas.
- Cualitativos: evaluación de la actuación, curvas de comportamiento, perfiles.

Los estándares sirven para establecer unidades de medida definidas de acuerdo con los problemas que se presenten, son de gran utilidad en los sistemas de información, pues la efectividad del control depende en buena parte de la información recibida, misma que debe ser: confiable, objetiva, fluida, consistente, y oportuna, ya que ésta permitirá establecer los criterios para la medición y comparar los resultados con base en los estándares preestablecidos, determinándose por tanto, las desviaciones.

Corresponde al nivel ejecutivo determinar los criterios a aplicar para las acciones correctoras, con base en el análisis de las causas que ocasionaron las desviaciones. Es en síntesis, un proceso de retroalimentación entre la planeación y el control lo que permite las acciones correctivas.

Finalmente, se debe señalar que cada sistema de control debe estar diseñado para contribuir al cumplimiento de metas y objetivos específicos (objetivos de control) los cuales deben estar claramente identificados y definidos, ser realistas y congruentes con los objetivos primarios y que su interrelación con los demás sistemas de control se encuentre establecida. Si el sistema de control ha sido adecuadamente diseñado y las acciones se desarrollan conforme a lo planeado, es de esperarse que exista una garantía razonable de que los resultados previstos serán alcanzados.

### **2.3.- Naturaleza**

El control constituye, en primera instancia, una función dentro del proceso administrativo de una organización para realizar diferentes actividades

encaminadas al cumplimiento de objetivos previamente fijados, definir políticas, estrategias, programas y desarrollar e implantar procesos administrativos adecuados para garantizar el óptimo funcionamiento.

En consecuencia, el concepto de control forma parte importante de las actividades administrativas, así toda operación forma parte de un proceso que debe ser verificado automáticamente, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Por ello, es de gran trascendencia que en todo proceso administrativo se instrumenten y difundan los sistemas de control ya que éstos posibilitan el logro de los objetivos. Se debe señalar también, que el control orienta la búsqueda de la eficacia y protección tanto del capital humano como de los recursos materiales y financieros. Por tal razón, el control está inmerso, sin excepción, en todos los niveles de la organización, independientemente de las áreas y sus finalidades específicas, y se puede identificar su naturaleza por la asociación con las etapas del proceso administrativo.

### **3.- El Control Interno**

#### **3.1- Marco Teórico**

##### **❖ Noción**

“El control interno se define como un proceso efectuado por el personal de una entidad, diseñado para conseguir unos objetivos específicos. La definición es amplia y cubre todos los aspectos de control de un negocio, pero al mismo tiempo permite centrarse en objetivos específicos. El control interno consta de cinco componentes relacionados entre sí que son inherentes al estilo de gestión de la empresa. Estos componentes están vinculados entre sí y sirven como criterios para determinar si el sistema es eficaz”.<sup>11</sup>

Se debe señalar que el “término de control interno, no tiene el mismo significado para todo el mundo y la amplia variedad de términos y significados con que se utiliza dificulta que se logre una comprensión común del control

---

<sup>11</sup> Coopers & Lybrand. “Los nuevos conceptos de control interno (Informe Coso)”. Ed. Díaz de Santos. Madrid, España, 2000. p. 15.

interno. Una de las metas importantes, pues, es la integración de diversos conceptos de control interno de un marco en el que se pueda establecer una definición común e identificar los componentes de control. Tal marco está pensado para dar cabida a la mayoría de los puntos de vista y proporcionar un punto de partida para la evaluación de los sistemas de control interno por parte de las propias entidades, para las iniciativas futuras de los organismos legislativos y la enseñanza/.../". De tal modo que puede afirmarse que el control interno son un conjunto de mecanismos que con base y en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables se establecen al interior de los organismos o instituciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

Un concepto generalizado de control interno es aquel que señala que "/.../es un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos ..."<sup>12</sup>

Las categorías de análisis que se contemplan para el logro de los objetivos son:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones
- Fiabilidad de la información financiera
- Cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos

Estas categorías de carácter general nos permiten afirmar las siguientes consideraciones respecto a la noción de control interno:

- El control interno es un proceso, es decir, es un medio que se emplea para conseguir un fin, no es por tanto, un fin en sí mismo.

---

<sup>12</sup> Op. cit. P. 16.

- Una parte fundamental en la ejecución del control interno es que lo realizan personas, por lo que no es un documento o un manual que del que se dispone para orientar las actividades de la organización.
- El control interno aporta cierto grado de seguridad a los niveles jerárquicos de la organización encargados de tomar las decisiones
- La aplicación del control interno posibilita el logro de los objetivos de las organizaciones.

Estos elementos permiten tener una visión más amplia de la noción de control interno, ya que, por un lado, las autoridades de las organizaciones hablan de que existe un control de éstas, lo que nos lleva a considerar un aspecto igualmente importante y es el que se refiere a que existe un control de la información financiera y con el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables. Así también, permite ceñirse en los controles sobre unidades o actividades determinadas de una entidad.

### ❖ **Proceso**

Como puede verse, el control interno no es una circunstancia independiente dentro de una organización, por el contrario, su acción tiene que ver con toda la organización. Estas acciones son omnipresentes e inherentes a la gestión de la organización. El control interno es por lo tanto, una útil herramienta en la organización ya que se constituye en el eje de los procesos de gestión básicos de planeación, ejecución y supervisión, ya que no solamente es parte de estos procesos, sino que está integrado en cada uno de ellos permitiendo su funcionamiento adecuado y supervisando su comportamiento.

Desde esta perspectiva, es evidente que el concepto de control interno es muy amplio pues está entrelazado con las actividades operativas de la entidad, ya que están incorporadas en la infraestructura de la entidad, lo que le permite a

ésta el logro de sus objetivos y apoyar las iniciativas de calidad. Las iniciativas de control, forman una parte importante de la estructura operativa de la organización, mediante la instrumentación de los valores de calidad; el establecimiento de objetivos de calidad encaminados a los procesos de recopilación y análisis de la información, así como al uso de prácticas de competencia y a las expectativas del cliente para promover la mejora continua de la calidad.

La implantación de los criterios de calidad en las instituciones públicas o privadas son esenciales ya que éstos permiten que los sistemas de control interno tengan éxito, no sólo en términos de costos, sino también a la incorporación de controles en las actividades operativas básicas, lo que impulsa el desarrollo de nuevos controles que permitan hacer a las organizaciones más ágiles y competitivas.

### ❖ **Las Personas**

Una parte fundamental de la implantación del control interno, lo constituyen las personas, ya que se lleva a cabo desde el nivel jerárquico más alto hasta quienes operan las actividades que se desarrollan en toda la organización. Las personas son quienes establecen los objetivos de la entidad e implantan los mecanismos de control. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que las personas tienen una historia individual y conocimientos técnicos específicos que afecta su actuación, por lo que se comunican y realizan sus funciones de una manera diferente y sus necesidades, intereses y prioridades difieren de los demás. “Estas realidades afectan y se ven afectadas por el control interno. Los empleados deben conocer sus responsabilidades y los límites de autoridad. Por consiguiente, ha de existir un vínculo estrecho entre las funciones de cada individuo y la forma de ejecución de dichas funciones, así como con los objetivos de la entidad”.<sup>13</sup>

### ❖ **Seguridad Razonable**

---

<sup>13</sup> Op. cit. p.19.

Una de las características del control interno es que solamente puede aportar un grado de seguridad razonable al nivel jerárquico que le corresponda tomar las decisiones dependiendo de la organización o entidad. Esto se da por diversos factores, fundamentalmente por ciertas limitaciones como: decisiones erróneas; fallas de carácter humano en la toma de decisiones o bien si las personas no aplican el control interno de acuerdo a los procedimientos establecidos en la organización.

### ❖ **Objetivos**

Cada organización tiene una misión y visión y por lo tanto objetivos particulares y para alcanzarlos, delinea estrategias que le permitan el logro de los mismos. Éstos pueden ser específicos o generales y se clasifican en tres categorías que son: operacionales (eficiencia y eficacia de los recursos); información financiera (confiabilidad de los estados financieros) y cumplimiento (aplicación de la normatividad jurídica vigente para tal fin).

### **3.2 Componentes**

El control interno consta de cinco componentes que son: entorno de control (el personal y sus valores éticos y la profesionalidad); evaluación de riesgos (conocer y evaluar los riesgos así como establecer mecanismos para identificar, analizar y tratar los riesgos correspondientes) y actividades de control (definir y ejecutar procedimientos que propicien una seguridad razonable); información y comunicación (son indispensables en un sistema de control ya que gracias a éstas el personal desarrolla sus funciones) y supervisión (todo el proceso debe supervisarse a fin de actuar de acuerdo con las circunstancias).

### ❖ **Relación entre Objetivos y Componentes**

Existe una relación directa entre los objetivos, que es lo que la entidad se esfuerza por conseguir y los componentes que representan lo que se requiere para cumplir dichos objetivos. Por tanto, el control interno es relevante para la totalidad de la entidad o para cualquiera de sus unidades o actividades. La información es necesaria para las tres categorías de objetivos: gestionar las operaciones empresariales eficazmente, preparar estados financieros fiables y determinar si se están cumpliendo las leyes aplicables. Los cinco componentes son aplicables e importantes para conseguir los objetivos de las operaciones.

### ❖ **Eficacia**

Los sistemas de control interno funcionan de acuerdo a distintos niveles de eficacia; así el control interno puede considerarse eficaz en cada una de las tres categorías: disponer de información oportuna y adecuada que refleje el logro de los objetivos; preparar en forma confiable los estados financieros y cumplir con el marco jurídico aplicable para los fines de la organización. “La determinación de si un sistema de control es eficaz o no, constituye una toma de postura subjetiva que resulta del análisis de si están presentes y funcionando eficazmente los cinco componentes. Su funcionamiento eficaz proporciona un grado de seguridad razonable de que una o más de las categorías de objetivos establecidos van a cumplirse. Por lo consiguiente, estos componentes también son criterios para determinar si el control interno es eficaz”.<sup>14</sup>

#### **A Entorno de Control**

“El entorno de control marca las pautas de comportamiento en una organización y tiene una influencia directa en el nivel de conciencia del personal respecto al control. Constituye la base de todos los demás elementos del control interno, aportando disciplina y estructura. Entre los factores que

---

<sup>14</sup> Op. Cit. p.25.

constituyen el entorno del control se encuentra la honradez, los valores éticos y la capacidad del personal; la filosofía de la dirección y su forma de actuar; la manera en que la dirección distribuye la autoridad y las responsabilidades y organiza y desarrolla profesionalmente a sus empleados, así como la atención y orientación que proporciona... “<sup>15</sup>” el nivel jerárquico encargado de la toma de decisiones.

#### ❖ **Factores del Entorno de Control**

- **Integridad y valores éticos** (requisitos indispensables en todos los aspectos de las actividades de una organización o entidad); estos permiten la eficacia de las políticas y de los sistemas de control y permite influir sobre los comportamientos que no están sujetos ni a los sistemas de control más elaborados.
- **Compromiso de competencia profesional:** la dirección debe especificar el nivel de competencia para cada trabajo y traducir estos niveles en conocimientos y habilidades.
- **Filosofía de dirección:** se refiere a la forma de actuar y al estilo de gestión de la organización o entidad.
- **Estructura organizativa:** considera los aspectos más significativos para determinar la estructura organizativa correspondiente; tales como la definición de las áreas clave de autoridad, responsabilidad y el establecimiento de vías adecuadas de comunicación.
- **Asignación de autoridad y responsabilidad:** es necesaria para hacer frente a las metas y objetivos, funciones y requisitos reguladores, incluyendo la responsabilidad en cuanto a los

---

<sup>15</sup> Op. Cit. p. 28.

sistemas de información y autorización de cambios. La suficiencia de las normas y procedimientos relacionados con el control, incluyendo las descripciones de los puestos de trabajo.

- **Políticas y prácticas de capital humano:** procedimientos para establecer sistemas de recursos humanos; acciones disciplinarias cuando existen desviaciones de las políticas y procedimientos en torno a las actividades de la organización.

## **B Evaluación de Riesgos**

Las organizaciones y/o entidades deben evaluar los riesgos, ya sean internos o externos. Es una condición necesaria que para realizar dicha evaluación, se hayan fijado previamente los objetivos en cada una de las áreas de la organización y que además éstos sean coherentes entre sí. “/.../La evaluación del riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores que podrían afectar la consecución de los objetivos y, (con base en) dicho análisis, determinar la forma en que los riesgos deben ser gestionados. Debido a que las condiciones económicas, industriales, normativas, y operacionales se modifican de forma continua, se necesitan mecanismos para identificar y hacer frente a los riesgos especiales asociados en el cambio”.<sup>16</sup>

### ❖ **Objetivos**

El establecimiento de objetivos en el control interno debe ser, generalmente, un proceso bien estructurado en el que los objetivos sean claros y se puedan identificar fácilmente. Así, los objetivos generales que normalmente están representados por la misión de la entidad y permiten precisar una estrategia global que se definirá en términos amplios y posibilita a su vez definir la asignación de los recursos en los diversos niveles de la organización. Con

---

<sup>16</sup> Op. Cit., p.16.

respecto a los objetivos específicos, éstos incluyen el establecimiento de metas concretas. Los objetivos pueden tener categorías diversas que están relacionados con: las operaciones, información financiera y de cumplimiento.

#### ❖ **Identificación de Riesgos**

Los resultados y avances de las organizaciones se pueden ver amenazados por diversos factores que pueden ser internos o externos. Los niveles de riesgo surgen cuando los encargados de realizar las actividades en las diferentes áreas de la organización no aplican los criterios establecidos en los objetivos, es decir, los riesgos aumentan en la medida en los objetivos se apartan de los patrones de comportamiento, por ello, es necesario que los objetivos estén siempre identificados con los procesos de planificación con el fin de que se identifique el nivel de riesgo.

#### ❖ **Riesgos**

La evaluación de riesgos se realiza considerando el análisis de los riesgos, la fijación de objetivos, la gestión de los cambios de forma articulada y la trascendencia de las actividades de la organización y/o entidad. Los objetivos pueden ser globales (claridad, eficacia, vinculación y coherencia).

## **C Medidas de Control**

Las medidas de control consisten en la aplicación de las políticas y procedimientos que tienden a asegurar que se cumplen las directrices de la (organización). También tienden a asegurar que se toman las medidas necesarias para afrontar los riesgos que ponen en peligro la consecución de los objetivos de la entidad. Las actividades de control se llevan a cabo en cualquier parte de la organización, en todos sus niveles y en todas sus funciones y comprenden una serie de actividades tan diferentes como pueden ser aprobaciones y autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, el análisis de los resultados de las operaciones, la salvaguarda de activos y la segregación de funciones.

En las actividades de control se consideran los diferentes tipos de actividades relativas con la integración de éstas con la evaluación de riesgos, los controles sobre los sistemas de información, entre los más importantes.

## **D Información y Comunicación**

La información tiene un papel trascendente en materia de control interno, ya que es necesario determinar, recopilar y notificar la información relevante en períodos establecidos a los responsables que llevan a cabo las actividades en la organización. La información es fundamental porque gracias a ésta, es posible generar informes financieros y de operación que le permitirán a la organización y/o entidad una mejor dirección.

Con respecto a la comunicación es importante que ésta sea eficaz en el sentido más amplio y circular en un sentido “/.../ascendente, descendente y transversal. La dirección debe transmitir un mensaje claro a todo el personal sobre la importancia de las responsabilidades de cada uno en materia de control. Los empleados deben comprender el papel que deben desempeñar dentro del sistema de control interno, así como la relación existente entre las actividades propias y las de los demás empleados. El personal deberá disponer de un

sistema para comunicar información importante a los niveles superiores de la organización...”.<sup>17</sup>

La información es relevante para el control interno ya que permite tener los datos relativos al entorno para lo cual se apoya en estrategias y sistemas integrados y busca que haya calidad en la información (contenido, oportunidad, actualidad, exactitud, accesibilidad). Con respecto a la comunicación, ésta debe ser interna y externa y es una eficaz herramienta para las funciones y responsabilidades del control interno.

## **E Supervisión y Vigilancia**

La supervisión es un factor fundamental para el control interno, ya que evalúa la calidad de su rendimiento. La evaluación se realiza mediante el seguimiento de las actividades y tareas del cumplimiento de las funciones del capital humano.

El alcance y frecuencia de las evaluaciones puntuales se determinarán principalmente en función de una evaluación de riesgos y de la eficacia de los procedimientos de supervisión continuada. Las deficiencias en el sistema de control interno, en su caso, deberán ser puestas en conocimiento de la gerencia y los asuntos de importancia serán comunicados al titular correspondiente, quien tendrá que determinar si el sistema de control interno es en todo momento adecuado y su capacidad de asimilar los nuevos riesgos.

### **3.3 Ventajas y Desventajas del Control Interno**

El control interno es un sistema cuyo diseño y funcionamiento le permite a las organizaciones proporcionar una seguridad razonable tanto al nivel directivo como a las autoridades encargadas de las áreas. Sin embargo, existen ciertas limitaciones que son inherentes a todo sistema de control interno, relativos a la falta de certeza en la toma de decisiones, errores humanos en el desempeño

---

<sup>17</sup> Op. Cit. p. 90.

de actividades o simplemente deficiencias en los procedimientos. Asimismo, dos ó más personas pueden confabularse para burlar los controles, también la dirección siempre tiene la posibilidad de eludir el sistema de control interno.

Sin embargo, su uso y aplicación han permitido notables avances que permiten detectar errores y deficiencias en los procesos que se dan tanto en el nivel privado como gubernamental ya que es un procedimiento que lleva a cabo la Alta Dirección de una organización y que debe estar diseñado para dar una seguridad razonable, en relación con el logro de los objetivos previamente establecidos en los siguientes aspectos básicos: efectividad y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de leyes, normas y regulaciones, que enmarcan la actuación administrativa. Por lo tanto, el propósito fundamental del control interno es el de ayudar a la administración a alcanzar objetivos y metas previstas dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de los servicios.

## **II.- El Control Interno en la Administración Pública Federal**

### **1.- Aspectos Generales**

Con el propósito de cumplir con los fines del Estado, el gobierno, como la parte ejecutiva de éste tiene como compromiso crear entidades, organismos, unidades administrativas, entre otras, que realicen diversas funciones con el fin de atender las necesidades de la población, por lo tanto, su creación obedece siempre a una finalidad específica, ya sea para atender requerimientos de salud, turismo, educativas, de seguridad, de infraestructura entre las más importantes. Para que estos órganos cumplan con su cometido, es necesario dotarlo de capital humano, recursos financieros y materiales que le permitan cumplir con su cometido.

Además de las políticas, normas y procedimientos que regulen la actuación de estos órganos, es necesario aplicar las etapas del proceso administrativo, así como establecer las funciones, actividades y tareas que le corresponden a todos los niveles jerárquicos con el fin de contar con una administración de calidad que le permitirá alcanzar su misión. Igualmente, es necesario instrumentar diversos mecanismos de control que le permitan conocer el nivel de su desempeño, o bien detectar fallas y/o errores que impidan su adecuado funcionamiento.

Para ello, prácticamente desde su creación muchas dependencias y entidades han delineado políticas y estrategias encaminadas a establecer controles que les permitieran detectar irregularidades en su actuación, mismas que van desde el incumplimiento de las normas, errores humanos, deshonestidad en el manejo de los recursos públicos o bien presiones externas por parte de los ciudadanos que exigen más y mejores servicios, además de reclamar que los funcionarios actúen con honradez.

Derivado de lo anterior, actualmente se le ha atribuido al denominado CONTROL INTERNO una importancia sustantiva ya que, entre otros aspectos, gracias a éste es posible que una dependencia o entidad logre sus objetivos

de rendimiento, cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables, prevenga la pérdida de recursos y ayude a obtener información financiera confiable, en síntesis, posibilita que las instituciones logren sus objetivos y metas. El control interno tiene una trascendencia fundamental en la gestión pública ya que gracias a este mecanismo es posible controlar y verificar el cumplimiento de las políticas que mantengan no solamente el adecuado funcionamiento administrativo sino que también respondan a los requerimientos de los ciudadanos en forma eficiente y oportuna, permitiendo a su vez instituciones más flexibles y viables.

El control interno permite también, apoyar la toma de decisiones con el fin de determinar su actuación y validar las decisiones que se toman en torno a las demandas y necesidades de la sociedad, ya que los cambios de orden nacional han propiciado que se busquen nuevas y mejores formas de actuación, así como instrumentar técnicas y métodos novedosos que permitan estar a la vanguardia de las necesidades institucionales. Por tal razón, el gobierno ha buscado que los servidores públicos reciban capacitación y actualización con el fin de profesionalizar su actuación en las funciones que realizan en las instituciones y/o dependencias gubernamentales.

Asimismo, se ha buscado que las estructuras administrativas de las citadas instituciones respondan a las nuevas necesidades y demandas de la población y que los productos que estos reciban sean de calidad (seguridad social, educación, servicios públicos, infraestructura, entre los más importantes). Por ello, el proceso administrativo constituye la piedra angular sobre la que se pueden llevar a cabo las funciones, programas, actividades y tareas que interactúan de manera constante en la consecución de actos tendientes al logro de un propósito previamente establecido.

## 2.- Control Interno y Gestión Pública

El control interno en la gestión pública tiene que atender para su operación, al conjunto de instrumentos jurídico-administrativos que tienen las instituciones y que rigen su actuación. Éstos, son de suma importancia ya que constituyen la base sobre la que los organismos y/o instituciones cumplen con los objetivos y metas previstos en sus programas. Asimismo, el control interno cuenta con información veraz, oportuna y confiable que le permite conocer la aplicación correcta de las políticas y normas en el manejo del presupuesto. Para cumplir con su cometido, el control interno actualiza permanentemente las políticas, lineamientos y procedimientos que le permitan mantener su vigencia. Desde luego que los sistemas de control interno deben adaptarse a las necesidades de cada dependencia, pero sobre todo debe existir un sistema de control administrativo y de gestión que oriente los criterios de su actuación.

Además del sistema de control administrativo y de gestión, es importante que un sistema de control interno considere tres elementos fundamentales que son:

- **Evaluación:** ésta tiene que ver con la comparación de resultados, desde una perspectiva institucional la evaluación es “un proceso permanente de confrontación de los resultados obtenidos a través de las actividades desarrolladas por el Gobierno federal que permite medir selectivamente la eficacia, la eficiencia y la congruencia de los programas de la administración pública en los niveles global, sectorial, regional e institucional con un enfoque no sólo comparativo para su corrección, sino fundamentalmente preventivo. A través de la evaluación se busca aumentar la capacidad de respuesta del aparato público a las demandas planteadas por un ambiente dinámico y complejo”.<sup>18</sup>
- **Fiscalización:** el vocablo fiscalizar tradicionalmente hace referencia al fisco, es decir, se le relaciona con el pago de impuestos, ya sea de las

---

<sup>18</sup> Glosario de Términos programático-presupuestales de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas. México, 1999. p.82.

personas o de los organismos. Pero en materia de control interno, fiscalizar significa también vigilar, supervisar o verificar el cumplimiento de una función pública especialmente en lo relativo al uso y aplicación de los recursos públicos asignados para llevarla al cabo. Por lo tanto, la fiscalización es un proceso aplicable y es de gran utilidad para el control interno y una de las herramientas de apoyo para la fiscalización es la auditoría<sup>19</sup> y existen fundamentalmente tres tipos de auditorías y son: auditoría financiera, auditoría administrativa y auditoría operacional.

En materia de auditoría pública, el sector público concibe a la auditoría como: “/.../una actividad independiente, de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas a los sistemas y procedimientos implantados a la estructura orgánica en operación y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía... La auditoría pública se fundamenta en el precepto Constitucional que establece que los recursos económicos de que disponga el gobierno federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, deben administrarse con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados...”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> “Toda auditoría es un conjunto de procedimientos para obtener, tras una investigación sistemática de las operaciones de un ente a través de la revisión crítica de sus registros contables y documentos probatorios, así como de la verificación de los servicios prestado o bienes producidos, la información suficiente para externar una opinión sobre el apego de su gestión a los criterios preestablecidos para realizarla/.../. La auditoría consiste también en comprobar que los recursos están siendo aplicados sensatamente y están siendo manejados con eficiencia y prudencia, identificando -si es el caso- las causas del despilfarro o empleo incorrecto de ellos, para indicar las fórmulas necesarias para mejorar el aprovechamiento de los fondos públicos/.../. Dávila Guzmán, Miguel Ángel. Auditoría Comprehensiva, un moderno concepto de la auditoría gubernamental. México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 1991. pp. 87-88. Citado en: Chapoy Bonifaz, Dolores B. Planeación, Programación y Presupuestación. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, julio de 2003. p. 208.

<sup>20</sup> Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control. Boletín B. Normas generales de auditoría pública. Secretaría de la Función Pública. México, 2000. p.2.

- **Control:** el control proporciona las bases para llevar a cabo la evaluación de las acciones y la evaluación permite al final, retroalimentar dicho proceso para superar las desviaciones de los planes y objetivos planteados originalmente, por tal razón los sistemas y procedimientos de control deben ser revisados y evaluados habitualmente.<sup>21</sup>

Estos elementos resultan fundamentales ya que constituyen el soporte para la toma de decisiones respecto a la estructura, operación, mando y dirección de la institución.

Asimismo, el control interno se da a través de una adecuada y oportuna vigilancia de su funcionamiento y de sus recursos, es decir, en el manejo cabal y honrado del gasto público. Para ello, deberá realizar auditorias que constituyen valiosos instrumentos de fiscalización, además de verificar la adecuada aplicación de las políticas y normas en los diversos procesos que se realizan en la institución. "...Su práctica propicia el desarrollo de nuevos mecanismos de vigilancia, siendo también importante el que se cuente con personas adecuadas para estas funciones, las que deben cubrir en su totalidad el perfil requerido; es decir, deben tener la capacidad y los conocimientos para proponer e incluso desarrollar estrategias de organización y operación eficientes y eficaces".<sup>22</sup>

Por ello, en el entorno gubernamental, se hizo necesario que se instrumentaran instancias fiscalizadoras que coadyuven a vigilar el cabal manejo de los recursos y la adecuada aplicación de las normas y reglamentos que regulen las acciones que llevan al cabo los organismos y dependencias de la administración pública.

En la Administración Pública Federal, el control tiene gran trascendencia ya que se concibe como un conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la

---

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Aguirre Pérez, Gregorio. "El órgano interno de control en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: una propuesta para el equilibrio y la transparencia". UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de Licenciatura, 2004. p. 78.

ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y en los programas que se derivan de éste. El control, es entonces, un mecanismo tanto preventivo como correctivo que sigue el curso de la planeación que va desde la formulación de los programas hasta la ejecución de las acciones realizadas para darles cumplimiento; esto permite la oportuna detección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias, así como su pronta corrección. Entre los instrumentos más importantes de control, con los que cuenta la Administración Pública se pueden señalar los siguientes:

- Informes trimestrales de la situación económica
- Informes de las finanzas públicas
- Informes mensuales de gabinetes especializados
- Informes de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento
- Informe de avance de gestión financiera
- Informe del estado que guarda la administración pública (exposición del estado general de la administración pública federal).

La Secretaría de la Función Pública a partir del sexenio pasado busca modernizar y armonizar un Sistema de Control de la Administración Pública Federal, con facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control en cada una de las entidades y organismos públicos con el fin de sancionar las irregularidades que se presenten.

El Sistema Integral de Control vigila a las dependencias y entidades gubernamentales, mismo que está facultado para hacer evaluaciones a cada una de éstas con el fin de conocer la forma y eficiencia con que se están utilizando los recursos asignados y los objetivos alcanzados por los programas presupuestales que cada órgano lleva al cabo. El sistema también pretende mejorar las decisiones de política económica y social, promover mayor eficiencia en la administración y prevenir conductas deshonestas o uso indebido de recursos de la nación.

Con base en este esquema general la Secretaría de la Función Pública estableció un concepto de control interno que deberán contemplar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como sigue:

“Un sistema de control interno comprende todo el plan de organización y son los métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse de que se cumplirán sus metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad; que los recursos se emplearán de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables; que los recursos estarán protegidos y a salvo de desperdicios, pérdida o mal uso; y que se obtendrá y conservará información confiable la cual habrá de revelarse razonablemente en los informes”.<sup>23</sup>

Los objetivos específicos del control interno en el ámbito gubernamental son:

- La Salvaguarda de recursos
- La obtención de información oportuna, suficiente y confiable
- La promoción de la eficiencia operacional
- El apego a las leyes, normas y políticas establecidas

El sistema Integral de Control a nivel Federal lo componen:

- La Secretaría de la Función Pública
- Los comisarios y los delegados de la Secretaría de la Función Pública
- Se pueden integrar los dos siguientes elementos que son:
  - Auditorías internas realizadas por las Contralorías Internas de cada una de las entidades y/o dependencias.
  - Auditorías externas realizadas en áreas específicas de la Secretaría de la Función Pública.

---

<sup>23</sup> Manual de Control Interno. “Examen y evaluación de los sistemas de control interno”. Curso impartido en la Sede del Consejo de la Judicatura Federal, por instructores especializados de la Dirección de Asistencia y Apoyo Técnico a Instancias de Control, de la Secretaría de la Función Pública. México, 2004.

Las contralorías internas tienen importancia notable, ya que están considerados como órganos de apoyo y realizan las funciones relativas al control interno con base en las políticas y normas establecidas por la Secretaría de la Función Pública.

Los comisarios de la Secretaría de la Función Pública realizan diversas funciones relativas al seguimiento, control y evaluación del desempeño de las actividades (programas-presupuesto) que se llevan a cabo en el sector paraestatal y los delegados cumplen las mismas funciones pero en el nivel central de la administración pública federal; así como también evalúan el adecuado funcionamiento de los órganos decisorios de la entidad. Los resultados de dicha evaluación deberán ser informados a las autoridades correspondientes (contralor interno).

Es importante señalar que la Secretaría de la Función Pública estableció las normas generales del Control Interno en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de septiembre de 2006, con el fin de impulsar el desarrollo de una cultura de Control en la Administración Pública Federal para prevenir y evitar actos de corrupción y coadyuvar al cumplimiento de las metas y objetivos de la misma e igualmente, promover la eficacia en la realización de auditorías centradas en los resultados de la Gestión Pública.

Teniendo las normas generales como objeto:

- Establecer y mantener un ambiente de control
- Identificar, evaluar y administrar los riesgos.
- Implementar y/o actualizar actividades de control.
- Informar y comunicar.
- Supervisar y mejorar continuamente el control interno institucional.

Debiendo los titulares de las dependencias, entidades y de la procuraduría informar a la Secretaría de la Función Pública y, en su caso, a los órganos de gobierno correspondientes, así como al Comité de Control y Auditoría, al finalizar cada ejercicio y a más tardar el 31 de marzo del año siguiente, el

estado que guarda el Control Interno Institucional, así como los avances más importantes efectuados al respecto, haciendo notar las situaciones relevantes que requieren de atención para mejorar los procesos de control y evitar su debilitamiento.

### **III.- La instrumentación del Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal**

#### **1.- Marco Jurídico del Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal**

##### **1.1 La Competencia de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal**

###### **➤ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**

El Artículo 1° señala que las disposiciones contenidas en esta Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en particular en el Estatuto de Gobierno.

El Artículo 2° determina la distribución de la administración pública del Distrito Federal, señalando las características y diferencias en cuanto a su organización y estructura jurídica en: central, desconcentrada y paraestatal, especificando que la Contraloría General del Distrito Federal como una entidad del nivel central.

Con respecto al Artículo 34°, éste precisa que corresponde a la Contraloría del Distrito Federal el despacho de los asuntos relativos al control y evaluación de la gestión pública, además de planear, programar, establecer, organizar y coordinar el denominado Sistema de Control y Evaluación del Gobierno del

Distrito Federal, asimismo, fiscalizar e inspeccionar los ingresos y el ejercicio del gasto público, verificando el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores en la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, y de las normas y disposiciones en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal.

Complementariamente, se le faculta para tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstos; conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control para determinar las responsabilidades administrativas y determinar las sanciones que correspondan en los términos de Ley.

## **1.2 La Competencia de la Dirección General de Contralorías Internas**

### **➤ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>24</sup>**

A partir de las modificaciones al Artículo 113º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de mayo de 2002, el sentido de la actuación de las

---

<sup>24</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal. México, 2003. P. 8.

Contralorías Internas en el Gobierno del Distrito Federal es, fundamentalmente, de carácter preventivo, así como de asesoría, apoyo y acompañamiento a las actividades de las Unidades de Gobierno, para el buen desempeño de su gestión pública. En este esquema, la actividad prioritaria de las Contralorías Internas es la de implantación y seguimiento de sistemas de control interno.

Con este fin, anualmente se integra el Programa de Implantación y Seguimiento de Control Interno (PISCI), el cual resume cada una de las actividades que habrán de realizar trimestralmente las Contralorías Internas, tales como implantación y seguimiento del sistema en diversas unidades, apoyo a otras áreas, operativos especiales y seguimiento a quejas y denuncias, observaciones y recomendaciones.

Asimismo, las Contralorías Internas cuentan con facultades para apoyar revisiones programadas, extraordinarias y adicionales que instruya la Contraloría General, a fin de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, activos y demás que correspondan.

Del mismo modo, a efecto de vigilar el cumplimiento de las metas programáticas y presupuestales, las Contralorías Internas participan muy activamente en las sesiones del Comité de Control y Evaluación (COCOE) de la unidad de gobierno, que se realiza trimestralmente. Además, interviene en los procedimientos de licitación pública, revisión documental y verificación física en obra pública y contratación de bienes y servicios para la unidad de gobierno.

Supervisa el cumplimiento de las obligaciones fiscales y el cumplimiento al Calendario de Recaudación de Ingresos a cargo de la unidad de gobierno. Para todo ello, la Contraloría Interna cuenta con la facultad de solicitar información y

documentación de las unidades de gobierno, proveedores, contratistas y prestadores de servicios, cuando lo estime conveniente.

También realiza funciones de apoyo a la Dirección General de Auditoría; verifica se atiendan hasta su conclusión las observaciones y recomendaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Auditoría Superior de la Federación; participa en visitas, verificaciones, inspecciones y operativos especiales y debe intervenir en las actas de entrega-recepción de los servidores públicos; finalmente, tiene facultades para conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios y, en su caso, acordar la suspensión temporal de los servidores públicos.

La Dirección General de Contralorías Internas tiene la responsabilidad de integrar el Programa de Implantación y Seguimiento de Control Interno (PISCI), para coordinar a las Contralorías Internas, mediante la emisión y difusión de las normas, políticas y lineamientos para implantar los controles internos en los procesos y vigilar su estricto cumplimiento; identificar y proponer procesos de control interno prioritarios que deberán implantarse y supervisar y evaluar su realización; instrumentar los procedimientos del multicitado control interno en procesos adicionales a los programados y verificar el cumplimiento de los objetivos con base en la normatividad establecida.

El Artículo 113° señala que corresponde a las Contralorías Internas adscritas a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, las siguientes atribuciones en materia de control interno y entre las más importantes son:

- “Proponer, para la aprobación del titular de la Dirección General de las Contralorías Internas, el Programa de implantación y Seguimiento de Control Interno para cada ejercicio presupuestal...”.
- Apoyar las revisiones programadas y las extraordinarias de conformidad con los lineamientos que para tal fin emita la Contraloría General, a efecto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales

reglamentarias en todas las acciones relativas a recursos materiales, financieros y de capital humano.

- Apoyar a la Dirección General de Auditoría en la revisión de los subsidios otorgados por parte del Distrito Federal a todos los organismos que dependen de éste.

“Verificar, a través del sistema de seguimiento que para tal efecto se establezca, (que todos los órganos internos y entidades), atienda hasta su conclusión las observaciones y recomendaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así como las de la Auditoría Superior de la Federación”.

- Verificar la aplicación de los indicadores de gestión que emita la Dirección General de Evaluación y Diagnóstico para lograr el cumplimiento de todos los órganos del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades que coordina, de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de recursos materiales y financieros.

- Elaborar para autorización del titular de la Contraloría General, el Programa Operativo Anual.

- Supervisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- Participar con los Comités de Control y Evaluación, con el fin de verificar el cumplimiento de la implantación de los sistemas de control.

- Formular propuestas para hacer más eficiente la operación de los sistemas administrativos.

La legislación en materia de Control Interno es amplia, pues su actuación la regulan Leyes, Reglamentos y Lineamientos, además de la normatividad que existe en esta materia de la competencia de la Contraloría General o de las Contralorías Internas en las Unidades Administrativas del Gobierno del Distrito

Federal y en los Órganos Desconcentrados, con el fin de realizar las actividades de control y verificación que le corresponden, además su aplicación es fundamental para la instrumentación de controles internos. Entre los más importantes podemos mencionar los siguientes:

- Código Financiero del Distrito Federal
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal
- Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su Reglamento
- Ley de Adquisiciones del Distrito Federal y su Reglamento
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestal de la Administración Pública del Distrito Federal
- Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las dependencias, delegaciones y órganos descentralizados que las generen, mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos.

## **2.- Programas Generales de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006-2012**

En el gobierno del Distrito Federal residen los tres Poderes de la Unión, centro cultural del acontecer político y cultural y es también el punto de concentración de una gran parte de la actividad económica. La ciudad de México, a pesar de su indiscutible situación de privilegio frente al resto del país, sigue siendo un

núcleo concentrador con grandes rezagos, desigualdades y diferencias contrastantes.

El exagerado crecimiento que ha experimentado en las últimas décadas constituye un reto para lograr más y mejores niveles de bienestar y desarrollo, compatibles con las crecientes necesidades de la población del Distrito Federal. De ahí, que el gobierno capitalino atendiendo al esquema jurídico que el orden constitucional le confiere y a los lineamientos y compromisos del gobierno de la República, ha procurado una estructura administrativa adecuada que le permita cumplir con sus objetivos y de este modo proporcione no sólo servicios, sino también mejores condiciones de vida y opciones viables de desarrollo para quienes viven en este territorio, asimismo, que propicie la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas y que los funcionarios se desempeñen con la mayor honestidad y capacidad.

Los Programas Sexenales de Gobierno 2001-2006-2012, han sido los instrumentos diseñados para llevar a cabo el proyecto de gobierno en las funciones generales que le competen y que son: Gobierno y Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable, Progreso con Justicia y, Administración y Finanzas para que éstas se realicen con base en el contenido y coherencia de las políticas públicas que para tal efecto contempla este programa.

El control interno, tema que hoy nos ocupa, es una de las principales estrategias que incluyen los citados Programas de Gobierno, especialmente en lo relativo a la reestructuración de las funciones de legalidad, auditoría, evaluación y diagnóstico, así como respecto del funcionamiento de las contralorías internas en torno a la búsqueda del cambio de actitudes de los funcionarios hacia la ciudadanía, “bajo los principios de honestidad, profesionalismo, eficacia y austeridad y la concepción de un nuevo modelo que privilegie las actividades de coadyuvancia, prevención, asesoría y acompañamiento a los titulares de las instancias administrativas en la toma de

decisiones, para lograr un gobierno eficiente<sup>25</sup> especialmente en materia de transparencia.

### **3.- Importancia de la Transparencia y Rendición de Cuentas**

La transparencia es una estrategia para combatir la corrupción en el ámbito gubernamental, por lo que en los últimos años, se han instrumentado y/o modificado los esquemas de rendición de cuentas no sólo en México, sino en casi todo el mundo. La transparencia de las acciones del gobierno se ha convertido en una necesidad imperiosa en nuestros tiempos, ya que las consecuencias de la corrupción y la desviación de recursos públicos significan un alto costo, pues, entre otras cosas, incide directamente en detrimento de los programas sociales al desviarse esos recursos en beneficio de algunos cuantos.

La corrupción es la acción y efecto de corromper, descomponer, echar a perder una cosa o a una persona; es sobornar, cohechar. Dicha práctica afecta de manera negativa y significativa la operación de cualquier unidad del gobierno, y es una limitante del control interno ya que generalmente se desarrolla a través de la confabulación entre el personal. Es clave identificar las redes que pueden desarrollarse dentro y fuera de las unidades administrativas para disminuir este factor. Algunos de los factores que inciden o ayudan a la corrupción son: el perfecto conocimiento de los procedimientos por parte de los servidores públicos en todos los niveles, desconocimiento de los mismos por parte del usuario, complejidad de los trámites-relación costo-beneficio; aprovechamiento del conocimiento de las deficiencias del Control Interno; autorizaciones, permisos, licencias, concesiones, entre las más importantes que tienen un valor muy alto en el mercado.

La corrupción es básicamente de cuatro tipos:<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Manual de Control Interno. “El control interno en el ámbito gubernamental”. Gobierno del Distrito Federal. México, 2000. p.1.

<sup>26</sup> Gobierno del Distrito Federal. Agenda XXI. La Contraloría en la Ciudad de la Esperanza. México, 2006. p. 57.

- **Interna:** cuando varios servidores públicos idean alguna forma de quebrantar los procedimientos o la normatividad para obtener dinero o artículos en especie.
- **Externa:** cuando un agente ajeno al servicio público lo propone y es aceptado.
- **Mixta:** cuando los servidores públicos en conjunto con agentes externos lo idean y operan.
- **Interdependencias:** cuando interviene de manera organizada varios servidores públicos de distintas dependencias cuyas atribuciones son necesarias para cumplimentar un trámite.

Por otra parte, la corrupción en el gobierno tiene muchas aristas, que van desde la formulación de proyectos sin beneficio social, hasta los niveles de funcionarios menores que buscan verse favorecidos con gratificaciones por cumplir con sus funciones sin contemplar la normatividad que para tal efecto está establecida. Generalmente, en el desarrollo de su encargo incurren en el cohecho, nepotismo y peculado, logrando debilitar la credibilidad de las instituciones y favoreciendo a personas o grupos que se benefician de sus actos. También se da con frecuencia la corrupción con funcionarios públicos que asignan los puestos no con base en las capacidades, sino que promueve o bonifica de alguna manera a determinadas personas, funcionarios públicos o particulares por favores y servicios especiales.

Asimismo, la corrupción está ligada al manejo del presupuesto gubernamental cuando quienes están a cargo de su aplicación lo orientan para beneficios personales o de grupo, olvidando los principios fundamentales de honradez, legalidad, imparcialidad, eficacia y eficiencia. Es decir, usarlo de modo ilegítimo sin considerar que es en perjuicio de la sociedad, misma que ha depositado su confianza a los gobernantes, quienes con sus actos debilitan la confianza de las instituciones y quebrantan el Estado de Derecho.

Para evitar esas prácticas y terminar con vicios que se han convertido en actos cotidianos, el gobierno ha instrumentado diversos controles que posibilitan modernizar y mejorar los sistemas y procesos administrativos que logran la transparencia y la rendición de cuentas.

“La transparencia de la gestión pública debe contemplar varias herramientas para la diaphanidad de la acción administrativa, que van desde la generación de instrumentos jurídicos y normativos, hasta la mejora de los procesos administrativos de compras y (contratos) gubernamentales, la modernización de los servicios públicos, la simplificación de trámites y el establecimiento de mecanismos que efficienten los sistemas de control interno, para evaluar y vigilar la acción administrativa y fiscalizar la aplicación de los recursos públicos asignados”.<sup>27</sup>

Por ello, se han instrumentado diversos controles internos modernos y eficientes que logren la transparencia de la gestión gubernamental que deben contemplar la agilización y simplificación de trámites, la incorporación de nuevas tecnologías, el acceso a la información institucional por parte de los ciudadanos, establecer mecanismos para la divulgación de los principios éticos y de fomento a los principios y valores; pero sobre todo instrumentar sistemas y mecanismos de control y vigilancia en el manejo de los recursos públicos acordes con las necesidades institucionales y atendiendo a las leyes y reglamentos vigentes para combatir la corrupción.

El esquema del control interno en el gobierno del Distrito Federal está orientado a la vigilancia del cumplimiento de la normatividad reglamentaria y administrativa de los sistemas y procedimientos aplicables a las actividades que se realizan en materia de presupuesto, recursos materiales y en la administración del capital humano, así como también a las relativas a la vigilancia de la adecuada prestación de los servicios públicos que requieren y pagan los usuarios a través de sus contribuciones fiscales.

---

<sup>27</sup> Aguirre Pérez, Gregorio. Op. Cit. p. 59.

#### **4.- Una Contraloría Preventiva**

El gobierno de la capital ha encomendado a la Contraloría General la estricta vigilancia y control de las competencias que tiene el citado gobierno, así “/.../ el ámbito de competencia de la Contraloría General...se enmarca en el Artículo 34, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., a la que le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales...apoyándose para su ejecución en la Dirección General de Contralorías Internas, quien a través de la evaluación del proceso del control interno y el apoyo a las revisiones programadas en las unidades en las que se encuentran las Contralorías Internas, da cumplimiento a sus atribuciones señaladas en los artículos 112 y 113, del Reglamento Interior...”<sup>28</sup> del gobierno capitalino.

El control interno forma parte de una filosofía administrativa que otorga especial importancia a las acciones de carácter preventivo, al establecer sistemas que brinden apoyo a los servidores públicos en el control de los procesos bajo su responsabilidad.

La Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal ha orientado sus esfuerzos a desarrollar sistemas de control interno preponderantemente preventivos, en las 52 Contralorías Internas integradas en cada una de las entidades y dependencias del Gobierno del Distrito Federal.

La experiencia que se tenía al inicio del 2000 sobre los resultados por parte de las contralorías internas en la realización de únicamente auditorías, daba como resultado que se atendían situaciones a título pasado, generalmente prescritas o a punto de no ejercer las acciones legales, destinando para tal fin una gran cantidad de tiempo, recursos humanos y financieros con pocos resultados, dejando por otro lado sin supervisión las normas y acciones que regulaban el

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*

desempeño de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Por lo anterior se considero necesario implementar algunos controles internos en forma de prueba durante los ejercicios 2000-2001 entre los que cabe destacar los controles internos de: Almacenes e Inventarios, Obra Pública, Parque Vehicular, Dotación de Combustibles y Adquisiciones.

Con la experiencia adquirida en 2 años se considero reforzar la actitud preventiva de las contralorías internas, mediante la iniciativa de modificación al artículo 113 del reglamento interior de la administración pública del Distrito Federal del 21 de mayo del 2002, en el sentido de la actuación de carácter preventivo, asesoría, apoyo y acompañamiento a las actividades de las unidades de Gobierno ampliando los controles internos a otras áreas más especializadas como son: en las áreas de ingreso y egreso, presupuesto, recursos humanos y ventanilla única.

## **5.- Conceptualización de la Metodología de Implantación y Seguimiento del Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal<sup>29</sup>**

La metodología para la implantación del Sistema de Control Interno define de manera armónica y ordenada las actividades que deben realizar los grupos de trabajo para implantar controles internos en los procesos administrativos. La metodología se divide en dos grandes fases: el diagnóstico de la unidad de gobierno y la implantación de sistemas de control interno en las Contralorías del gobierno de la capital. En las dos fases pueden aplicarse los siguientes métodos para obtener y procesar información de diversa índole.

- **Método Descriptivo:** Consiste en la descripción detallada de las actividades, sistemas, procedimientos y riesgos de cada área administrativa. La información a obtener puede ser a través de cuestionarios, entrevistas, observación o a través de la impresión de los usuarios de servicios.

---

<sup>29</sup> Gobierno del Distrito Federal. Programa de Implantación y Seguimiento del Control Interno. Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal: Dirección General de Contralorías Internas. México, 2002.

- Método gráfico: Como su nombre lo indica presenta de manera gráfica (cuadros, gráficas, mapas, muestreo) los aspectos en donde las posibilidades de control son escasas y en donde se deben reforzar.

Estos dos métodos son los más convenientes y los que más son utilizados por las Contralorías Internas, sin embargo existen múltiples métodos a utilizar, mismos que por principio deben ser objetivos para que cumplan con su cometido.

### **5.1.- Diagnóstico del Control Interno**

- El diagnóstico tiene como objetivo identificar los objetivos de la Unidad de Gobierno, realizar la evaluación de los componentes del control interno y determinar el nivel de riesgo de los procesos estratégicos que pudieran afectar el desempeño de la Unidad de Gobierno y finalmente justificar la selección de los procesos en los que se implantarán los controles internos.

### **5.2.- Componentes del Control Interno**

Los componentes del control interno son aquellos que tiene que ver con los criterios a aplicar por parte del titular del área administrativa y de la forma en que integra al personal a los procesos de trabajo, y son:

- Entorno de Control: Fija la pauta de la organización influyendo en la conciencia de control del personal. Es el cimiento para todos los demás componentes del sistema de control interno, al proveer disciplina y estructura, tales como:
- Integridad y Valores Éticos: Las normas de comportamiento reflejan la integridad de la dirección y su compromiso con los

valores éticos. Debido a que la buena reputación de la unidad de gobierno es muy valiosa, las normas de comportamiento deben ir más allá de un mero respeto a la ley. La ciudadanía espera algo más.

- **Integridad de la dirección:** La integridad y los valores éticos son elementos esenciales del entorno de control y afectan al diseño, administración y supervisión de los demás elementos del sistema de control interno.
- **Clima ético:** Un clima ético vigoroso en la unidad de gobierno y en todos sus niveles, es esencial para el bienestar de la organización, de todos sus componentes y del público en general. El comportamiento ético, así como la integridad de la dirección, son producto de la cultura de la organización. Ésta se materializa en las normas éticas y de comportamiento y en la forma que se comunican y refuerzan en la práctica. Las políticas oficiales especifican lo que la dirección desea que ocurra.
- **Cultura organizacional:** La cultura organizacional determina lo que en realidad ocurre y las reglas que se obedecen, modifican o ignoran. La alta Dirección, empezando por la Dirección General, desempeña un papel clave en el momento de determinar la cultura organizacional. El ejemplo constituye la forma más eficaz de transmitir un mensaje a toda la organización respecto del comportamiento ético. Las personas tienden a imitar a sus líderes.
- **Competencia profesional:** El nivel de competencia debe reflejar el conocimiento y las habilidades necesarias para llevar a cabo las tareas de cada puesto de trabajo. La dirección determinará el grado de perfección con el que debe

llevarse a cabo cada tarea, en función de los objetivos de la Unidad de Gobierno

- **Órganos de Gobierno:** Debido a su importancia para llevar a cabo las funciones de orientación y supervisión, la actividad del Órgano de Gobierno u otro órgano similar es esencial para garantizar la eficacia del Control Interno. El entorno de control y la cultura de la organización están influidos de forma significativa por el Órgano e Gobierno.
- **Filosofía de dirección y estilo de gestión:** La dirección es estrictamente responsable de todas las actividades de una Unidad de Gobierno, entre ellas de su Sistema de Control Interno. La escrupulosidad, prudencia y actitud hacia el cumplimiento de las leyes y normatividad son elementos claves en la filosofía de la dirección y su estilo de gestión.
- **Estructura organizativa:** Proporciona el marco en que se planifican, ejecutan, controlan y supervisan las actividades para la consecución de objetivos de la Unidad de Gobierno. Una Unidad de Gobierno desarrolla la estructura organizativa que mejor se adapta a sus necesidades.
- **Asignación de autoridad y responsabilidad:** Este aspecto del Control interno incluye tanto la asignación de autoridad y responsabilidad para las actividades de gestión como para el establecimiento de las relaciones de jerarquía y de las políticas de autorización. Se refiere a la medida en que se autoriza e impulsa al personal, tanto en el ámbito individual como de equipo, a utilizar su iniciativa a la hora de abordar temas, solucionar problemas y establecer límites de autoridad.

- Políticas y prácticas de recursos humanos: Las prácticas aplicadas en el campo de los recursos humanos indican a los empleados los niveles de integridad, comportamiento ético y competencia que se espera de ellos. Éstas se refieren a las acciones de contratación, capacitación, evaluación, remuneración y disciplina.
- Sistemas de motivación de personal: Las políticas de capacitación indican los niveles esperados de rendimiento y comportamiento. Las evaluaciones periódicas demuestran el compromiso de la unidad de gobierno con el progreso del personal. Las acciones disciplinarias transmiten el mensaje de que no se tolerarán comportamientos que no estén en línea con lo esperado.
- Identificación de la corrupción: Es clave identificar las redes que pueden desarrollarse dentro y fuera de la Unidad de Gobierno para disminuir este riesgo.

### **5.3.- Evaluación de Riesgos**

- Cada Unidad de Gobierno enfrenta una variedad de riesgos provenientes de fuentes internas y externas que deben ser evaluados. La evaluación de riesgos es la identificación y análisis de riesgos relevantes para lograr los objetivos, que es la base para determinar cómo deben ser manejados. Se aplica para identificar y analizar los riesgos relevantes, provenientes de fuentes internas y externas.

### **5.4.- Medidas de Control**

- Las medidas de control son las políticas y procedimientos que ayudan a asegurar que las órdenes de la Administración Pública se cumplan. Aseguran que se tomen las acciones necesarias para enfrentar los riesgos que pueden impedir el logro de los objetivos de la Unidad de Gobierno.

#### **5.5.- Información y Comunicación**

- Se verifica qué tipo de información se maneja y cuáles son los canales de comunicación, así como también determinar los medios de comunicación formal e informal, para permitir a las personas cumplir sus responsabilidades y fluir a lo largo y ancho de la organización.

#### **5.6.- Supervisión y Vigilancia**

- En esta etapa se evalúa la calidad del desempeño del sistema de control a través del tiempo: supervisión interna en el curso de las operaciones y la supervisión externa que se ejerce a través de las auditorías por parte de la Contraloría General, Contaduría Mayor y la Función Pública, entre otras.

#### **5.7.- Elaboración del Diagnóstico de la Unidad de Gobierno**

- Con base en la información recopilada (cuestionarios, entrevistas, resultados de las matrices), se realiza un resumen de los resultados de la evaluación de cada uno de los componentes del control interno, se definen así los procesos administrativos estratégicos o de alto riesgo, y se determinan los controles a implantar.

Dentro de los procesos señalados de implantación del Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal, vemos que son componentes y factores que se

miden a través de una serie de matrices de análisis, entrevistas, cédulas y cuestionarios de control interno, quejas y denuncias presentadas al Órgano de Control, observaciones de la Contraloría Interna y recomendaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, que permitirán determinar los procesos que necesariamente se sujetarán a la implantación del Sistema de Control Interno.

Una vez determinadas las áreas de riesgo, se efectúa el diagnóstico particular en cada una de las que presentan un grado superior de riesgo, determinando, siempre con la colaboración del área, los procedimientos susceptibles donde podrán implantarse controles internos, mediante la revisión detallada de los mismos y determinar conjuntamente aquellos que habrán de implantarse.

Los resultados que se obtienen del diagnóstico, son la base para elaborar el Resumen del Programa de implantación y Seguimiento de Control Interno, el cual incluye los programas prioritarios de la Unidad de Gobierno, los programas estratégicos, las áreas que se consideraron de alto riesgo y los procesos que impliquen elevadas inversiones económicas o de alto impacto social. El Resumen del Programa de Control Interno tiene como objetivo contar con un documento gráfico de las actividades que en forma periódica y sistemática se llevarán a cabo en el ejercicio anual, y que en su contenido debe contemplar las actividades tales como: implantación de sistemas de control interno y los antecedentes de sistemas anteriores, compromisos establecidos y deficiencias derivadas de su incumplimiento, el seguimiento a observaciones de instancias de control (internas y externas), la realización y verificación de actividades de participación y verificación de denuncias y de operativos especiales.

## **6.- Implantación del Sistema de Control Interno**

El objetivo de esta etapa, es contar con una herramienta de trabajo que permita realizar la implantación de sistemas de control interno de forma más eficiente, aplicar los formatos para tal fin y desarrollar una metodología que sea flexible para adaptarse a las necesidades y requerimientos de cada implantación contemplando las condiciones específicas de cada unidad administrativa.

La fase de implantación de sistemas de Control Interno constituye la construcción misma del Sistema de Control Interno. De ella depende que los objetivos de las áreas se cumplan cabalmente, pues permite que la verificación se lleve a cabo sobre bases sólidas. Durante esta etapa, se integra por diversos procesos que inician con la formalización del principio de la implantación del Sistema a través de los trámites administrativos ante la Unidad de Gobierno, la evaluación del entorno de control en las áreas que se implantará de acuerdo a los resultados del Diagnóstico y la evaluación de los Sistemas de Control Interno existentes, la elaboración del diagrama de flujo probable del procedimiento, el análisis y la discusión con la Unidad de Gobierno hasta su aprobación y, finalmente, la implantación propiamente dicha del Sistema de Control Interno.

Este proceso queda materializado en el Informe de Resultados de la Evaluación de los Controles Internos establecidos, cuyo propósito es el de presentar los resultados de la investigación realizada en la evaluación de los controles internos existentes, los controles futuros a establecer y su grado de confiabilidad de éstos, aquellos que fueron innecesarios, los que se fortalecieron y a los que se presentaron pruebas de cumplimiento y sustantivas.

Con estos elementos, se realiza la implantación del Sistema y se establecen entonces una serie de compromisos mediante un Cronograma de Actividades y en éste se indican:

- Las actividades más importantes sobre el control
- Los resultados esperados y;
- Los calendarios para su supervisión

## **7.- El Seguimiento del Control Interno**

El seguimiento consiste en llevar a cabo la supervisión permanente de los Sistemas de Control Interno, para verificar que aquellos que fueran implantados cumplan su cometido y, en su defecto, realizar las modificaciones pertinentes, siempre de acuerdo con el área.

El Informe del seguimiento tiene el fin de resumir el resultado de las acciones efectuadas durante el seguimiento de algún proceso específico de los controles internos que se dejaron en operación, dejando estipulado si se ha comprobado su funcionalidad o si es necesario realizar las adecuaciones que se consideren pertinentes.

Las Guías de Supervisión describen la programación de las actividades para la supervisión del cumplimiento de los puntos del Control Interno establecidos en el citado Sistema que se dejó en marcha, considerando los conceptos medulares del proceso evaluado que deban ser verificados, la periodicidad y el margen de error en su evaluación.

Es probable que en el transcurso de la verificación para conocer el cumplimiento de los controles internos, se detecten deficiencias, mismas que pueden ser relevantes o no, y que generalmente son originadas por las fallas propias del Sistema de Control Interno. Estas fallas pueden ser causadas por errores en su aplicación, o bien por negligencia u omisión. Es imprescindible mantener un control estricto sobre estas deficiencias, mediante la elaboración de un Informe, detallando las causas del incumplimiento y las acciones propuestas para su corrección y por supuesto llevar a cabo su seguimiento, relatando las actividades realizadas por el área específica para su solución.

#### **IV.- ALCANCES Y LIMITACIONES DEL CONTROL INTERNO EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

En cuanto a las ventajas de la instrumentación del control interno podemos mencionar las siguientes:

1. La importancia, heterogeneidad y complejidad de la gestión pública, pero sobre todo de transparentar sus acciones, ha propiciado la necesidad de fortalecer mecanismos de evaluación y control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de ahí la importancia del control interno como herramienta que ayuda a las unidades de gobierno a alcanzar sus objetivos y metas de desempeño, además de prevenir la pérdida de recursos.
2. Por tal razón, las políticas y normas se han encaminado para cumplir con esta finalidad, orientando sus lineamientos no sólo a aspectos de tipo financiero, sino que además, comprende la revisión del cumplimiento de los programas y que éstos estén sustentados en un marco jurídico diseñado para tal fin, así como contemplar los procesos administrativos que en forma coordinada adopta y ejecuta el Gobierno del Distrito Federal para promover su eficiencia operacional y el empleo óptimo del capital humano, los recursos materiales y financieros, y de infraestructura.
3. La Dirección General de Contralorías Internas del Gobierno del Distrito Federal tiene encomendadas las tareas de fiscalización y control, especialmente en lo relativo al manejo y ejecución del presupuesto, adquisición de bienes, contratación de servicios y obra pública, administración y desarrollo del capital humano, la prestación de servicios para satisfacer necesidades de índole colectivo en forma continua y permanente, además del desarrollo de sistemas y procedimientos aplicables a los objetivos y metas del Gobierno del Distrito Federal, contemplando

siempre los valores de responsabilidad y honestidad, con el propósito de enfrentar la corrupción, el nepotismo y compadrazgo que durante muchos años han caracterizado a nuestras instituciones. Su responsabilidad característica es la de apoyo y vigilancia, debiendo evaluar y comprobar con el fin de hacer sugerencias constructivas.

4. En tal sentido, el control interno coadyuva eficiente y eficazmente a los propósitos de la administración del Gobierno del Distrito Federal, vigilando el cumplimiento de la normatividad, la adecuada recaudación y utilización de los recursos públicos, la debida protección del patrimonio gubernamental, la óptima administración del capital humano y la elaboración y divulgación de información oportuna, veraz, útil y confiable para la toma de decisiones.
5. Una de las ventajas del control interno es que éste pertenece a cada unidad de gobierno, a cada área, a sus funcionarios, a sus empleados, a todos y cada uno de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. Es un elemento más de sus actividades cotidianas. Por ello, es imprescindible que los servidores públicos conozcan totalmente la normatividad que corresponde a sus funciones y la apliquen de manera irrestricta.
6. Al aplicar el control interno, es posible conocer si los recursos asignados a las áreas se aplicaron en tiempo, lugar y calidad con base en los objetivos y metas establecidos en los programas y conocer además, la eficiencia obtenida con la aplicación de los recursos. Asimismo, una adecuada interrelación de los elementos que conforman los sistemas de control reduce la comisión de errores o irregularidades.
7. Otra ventaja es que se puede conocer si se ha cumplido con las disposiciones legales, políticas y normas establecidas aplicables para tal fin.

8. La auditoria es una valiosa herramienta para el control interno, ya que “/.../revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión y, propiciando, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados”.<sup>30</sup>
  
9. El control interno y la evaluación en el esquema funcional de la gestión pública del Gobierno del Distrito Federal, “/.../ implican la contraparte obligada de la planeación del desarrollo. Mientras que ésta última busca dar coherencia, racionalidad y orientación a los esfuerzos públicos, sociales y privados; el control y la evaluación previenen la comisión de actos que propicien desviaciones u obstaculicen el óptimo desempeño de las actividades, fortaleciendo asimismo, la disciplina, claridad y transparencia en el manejo de recursos”,<sup>31</sup> y en consecuencia posibilitan el cabal cumplimiento de los objetivos y metas.

Con base en estos argumentos de carácter general podemos afirmar que el control interno puede ayudar a que una entidad, dependencia o cualquier organización consiga sus objetivos con eficiencia, eficacia rentabilidad y rendimiento, pero sobre todo a prevenir la pérdida de recursos. Puede ayudar a la obtención de la información financiera confiable. Otro aspecto importante, es que puede ayudar a reforzar la confianza para que la organización cumpla con lo señalado en las leyes y normas aplicables, evitando efectos perjudiciales para su imagen y desempeño, en síntesis, el control interno puede lograr que una entidad llegue a donde quiere ir y evite peligros y sorpresas en el camino.

---

<sup>30</sup>Rubio Ragazzoni y Hernández Fuentes. Op cit. p. 125.

<sup>31</sup> Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal. Controlar para Avanzar. Boletín Informativo. Enero de 1999.

Con respecto a las limitaciones que enfrenta el control interno podemos mencionar las siguientes:

1. El control interno, como se ha dicho, es un valioso instrumento de control y su diseño de aplicación puede ser innovador, pero es capaz de proporcionar sólo una seguridad razonable a la unidad de gobierno en la consecución de sus objetivos, ya que existen algunas limitaciones como:
  - ✓ Juicio: su eficacia se verá limitada por el riesgo de errores humanos en la toma de decisiones.
  - ✓ Elusión: el sistema de control interno no puede ser más eficaz que las personas responsables de su funcionamiento ante la posibilidad de que los altos funcionarios eludan el sistema de control.
  - ✓ Confabulación: la conspiración o confabulación de dos o más personas para cometer o encubrir un acto indebido de corrupción en cualquiera de sus acepciones.
  - ✓ Costo-Beneficio: el beneficio obtenido por la implantación del sistema de control interno siempre deberá ser superior al de su costo de mantenimiento.
2. Las unidades administrativas, al igual que cualquier organización, están expuestas a riesgos que pueden impedir el logro de las metas y objetivos que se han planteado. Puede decirse que el riesgo es la exposición a pérdidas ante un cambio inesperado. También se pueden considerar riesgos los que se derivan de la posibilidad de incumplimiento por parte de un servidor público o los que provoca un planteamiento normativo inadecuado. Más todavía, una incorrecta ejecución conlleva la probabilidad de asumir errores, pérdidas o costos no deseados.

3. Cuando no existen filtros de control en materia de riesgos operativos puede significar costos por demás importantes.
4. Es importante que la dependencia o entidad diseñe los sistemas de control necesarios, cuya calidad deberá ser proporcional a la magnitud de los riesgos a los que está expuesta, en virtud de que cada control lleva aparejado un costo.
5. Otra limitante, es que el titular y el cuerpo directivo no asuman la responsabilidad para crear un ambiente que promueva la aplicación del control así como el ambiente propicio para la ejecución del control (ambiente de control es el conjunto de elementos existentes en una organización que facilitan la aplicación del control).

Finalmente, podemos concluir señalando que lo que no se puede lograr con el control interno es que un empleado intrínsecamente malo se convierta en uno bueno, lo mismo puede suceder con los cambios en la política o los programas gubernamentales, las acciones que se tomen y las actitudes que asuman los responsables de estos cambios, por lo tanto, el control interno no puede asegurar el éxito, ni la supervivencia de la entidad en cuanto a la voluntad y decisión para asumir la responsabilidad de las consecuencias políticas por las acciones tomadas.

## CONCLUSIONES

El Gobierno del Distrito Federal, es probablemente la estructura administrativa más grande del país y también una de las mayores del mundo. Atiende una población cercana a los 12 millones de personas – ocho de población residente y cuatro de población flotante- y en algunos rubros como salud, transporte y servicios conexos, a una porción importante de habitantes del Estado de México. Todos demandan servicios de naturaleza muy variada: Limpieza, Iluminación, seguridad, licencias de construcción y de manejo entre otras. El Gobierno esta obligado a satisfacer esas demandas con prontitud, amabilidad y al menor costo posible. Por lo tanto el Control Interno se inscribe en el marco de las políticas, estrategias, líneas de acción, objetivos y metas que se establecen en los Programas Sexenales de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006-2012, como un instrumento para hacer realidad el proyecto de gobierno de la Administración en materia de Gobierno y Seguridad pública, Desarrollo sustentable, Progreso con justicia y, Administración y Finanzas, para contribuir a la armonía, el contenido integral, la coherencia de las políticas públicas y la búsqueda de un nuevo funcionario para una ciudad con tales retos, bajo los principios de transparencia, eficacia y austeridad.

El Control Interno es el eje rector de la reestructuración de las funciones de legalidad, auditoría, evaluación y diagnóstico y el funcionamiento de las Contralorías Internas para reforzar la concepción de un nuevo modelo de intervención que privilegie las actividades de coadyuvancia, prevención, asesoría y acompañamiento a los titulares de las instancias administrativas en la toma de decisiones, contribuyendo así a mejorar el servicio público y lograr que el gobierno sea mas honesto, eficiente, austero y libere recursos que se hagan llegar a la sociedad a través de esquemas básicos de bienestar.

Mediante el Control Interno la Administración Pública reorienta sus esfuerzos a supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y

administrativas, no solamente en materia de información, estadística, organización, procedimientos, contratación y remuneración del personal, sistemas de registro y contabilidad, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, activos y otros, sino que también privilegia la adecuada prestación de los diversos servicios públicos que requieren y pagan los usuarios de la ciudad a través de sus obligaciones fiscales.

Con la continuidad del Control Interno en las futuras administraciones, se mantendrá un seguimiento permanente dentro de los procesos administrativos de las diferentes Dependencias y Entidades que conforman el Gobierno del Distrito Federal, lo cual se reflejará en una mayor eficiencia de su funcionamiento reduciendo costos de operación para contar con mayores recursos para la creación de infraestructura y equipamiento urbano así como para la prestación de servicios públicos de calidad.

## BIBLIOGRAFIA

### Libros:

1. Aguirre Pérez, Gregorio. El órgano interno de control en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: una propuesta para el equilibrio y la transparencia. Tesis de Licenciatura, 2004. (U.N.A.M.)
2. Arguelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. Hacia la modernización administrativa. Una propuesta de la sociedad. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.
3. Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Ed. Limusa. México, 1982.
4. Coopers & Lybrand. “Los nuevos conceptos de control interno (Informe Coso)”. Ed. Díaz de Santos. Madrid, España, 2000.
5. Estrada M. Manuel. Administración Funcional. Innovador enfoque lógico-práctico de la ciencia administrativa. Ed. UNAM, Centro de Investigación en Administración Pública. México, 1976.
6. Fayol, Henry. Administración Industrial y General. Ed. Herrero Hermanos. México, 1973.
7. Flores Ramos, José Manuel. Finanzas Públicas Gubernamentales. UNAM, Facultad de Economía. México, 2002.
8. Hernández Ortega, Norma. La Sectorización de la Administración Pública Federal (1976-1982) Tesis de Licenciatura 1984. (U.N.A.M.)
9. Rodríguez Valencia, Joaquín. Sinopsis de Auditoría Administrativa. Ed. Trillas. 7° edición, 4° reimpresión. México, 2001.
10. Rubio Ragazzoni, Víctor M. y Hernández Fuentes, Jorge. Guía práctica de auditoría administrativa. Ed. PAC, S.A. de C.V. México, 2000.
11. Sánchez González, José Juan. Gestión Pública y Governance. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. 2000.

12. Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. 1999.

**Documentos Oficiales:**

1. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2005. México, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2004.
2. Gobierno del Distrito Federal. Programa de Implantación y Seguimiento del Control Interno. Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal: Dirección General de Contralorías Internas. México, 2002.
3. Gobierno del Distrito Federal. El Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal: “Filosofía de Trabajo y Metodología de Implantación del Control Interno”. Dirección General de Contralorías Internas. México, 2003.
4. Gobierno del Distrito Federal. Glosario de Términos programático-presupuestales de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas. México, 1999.
5. Gobierno del Distrito Federal. Manual de Control Interno. El control interno en el ámbito gubernamental. México, 2000.
6. Gobierno del Distrito Federal. Agenda XXI: La Contraloría en la Ciudad de la Esperanza. Contraloría General del Distrito Federal. México, noviembre de 2006.
7. Poder Judicial de la Federación. Examen y evaluación de los sistemas de control. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 2001.
8. Poder Judicial de la Federación. Manual para la Aplicación del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación al Alcance de Todos. Dirección de Comunicación Social del Consejo de la Judicatura Federal. México, 2006.

9. Secretaría de la Función Pública. Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control. Boletín B. Normas generales de auditoría pública. México, 2000.