



Universidad Nacional Autónoma de México

Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

T e s i s

Un modelo de intervención de la Contraloría Interna
para la transparencia y la rendición de cuentas en
un organismo público autónomo del Distrito Federal

Que para obtener el grado de:

Maestra en Auditoría

Presenta: Rosa María Cruz Lesbros

Tutora M.C. Adriana Padilla Morales

México, D.F.

Marzo, 2012



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.

Una sociedad no vive sin utopías, es decir, sin un sueño de dignidad, de respeto a la vida y de convivencia pacífica entre las personas y pueblos. Si no tenemos utopías nos empantanamos en los intereses individuales y grupales y perdemos el sentido del bien vivir en común

Leonardo Boff

*Para todas y todos aquellos que me han acompañado en el
diario caminar...*

CONTENIDO

<i>INTRODUCCIÓN</i>	5
1. Planteamiento del problema.....	5
2. Preguntas de investigación	8
3. Objetivo de la investigación	9
4. Hipótesis.....	9
5. Metodología	10
6. Estructura de la Tesis.....	13
<i>CAPÍTULO PRIMERO. Antecedentes de los organismos públicos autónomos en México</i>	15
1. Breve historia	15
2. Autonomía en las instituciones de educación superior	19
3. Autonomía en las instituciones electorales	21
4. Autonomía en las entidades de fiscalización superior	23
5. Autonomía en las entidades de acceso a la información pública	25
6. Autonomía en los tribunales laborales	27
7. Otros casos de entidades autónomas	28
8. Autonomía en los organismos protectores de los derechos humanos.....	29
9. Transparencia y rendición de cuentas en los organismos públicos autónomos	31
10. Autonomía e independencia de los entes públicos	33
11. Papel de los organismos públicos autónomos (OPA).....	34
<i>CAPÍTULO SEGUNDO. Marco legal de los organismos autónomos en el Distrito Federal</i>	39
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	39
1.1 Organismos con carácter constitucional autónomo	39
1.2 Obligaciones Constitucionales para los organismos autónomos.....	43
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental	47

3.	Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.....	52
4.	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	54
5.	Ley de presupuesto y gasto eficiente del Distrito Federal y Presupuesto de Egresos	55
6.	Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF).....	57
7.	Leyes y Reglamentos de transparencia, archivo y datos personales del Distrito Federal	59
<i>[CAPÍTULO TERCERO. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Su fundamentación legal, su estructura, sus perspectivas</i>		<i>61</i>
1.	Los derechos humanos.....	61
2.	La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	69
2.1	<i>El quehacer de la CDHDF</i>	<i>69</i>
2.2	<i>La estructura orgánica y funcional de la CDHDF</i>	<i>72</i>
2.3	<i>La contraloría interna: Su fundamentación legal y su estructura.....</i>	<i>74</i>
<i>CAPÍTULO CUARTO. Enfoques de intervención de fiscalización y control.....</i>		<i>79</i>
1.	Auditoría Gubernamental.....	79
1.1	<i>Sujeto fiscalizador.....</i>	<i>82</i>
1.2	<i>Auditorías al sector público de acuerdo al objeto de revisión</i>	<i>89</i>
2.	Nuevo enfoque de control interno	101
2.1	<i>Concepto de control interno en el ámbito gubernamental.....</i>	<i>102</i>
2.2	<i>El modelo COSO</i>	<i>107</i>
2.3	<i>El control interno y la responsabilidad de la instancia fiscalizadora</i>	<i>115</i>
<i>CAPÍTULO QUINTO Análisis longitudinal: Estado de la cuestión en el control de la CDHDF.....</i>		<i>119</i>
1.	Etapas Fundacionales	120
2.	Segundo Periodo (2001-2009).....	128
3.	Tercer periodo (2009 a la fecha)	138

<i>CAPÍTULO SEXTO. Propuesta de un Modelo de Intervención de una Contraloría Interna coadyuvante en la conducción institucional en un esquema de transparencia y rendición de cuentas</i>	141
1. Autonomía.....	146
2. Mandato.....	150
3. Conducción Institucional	152
4. Transparencia y Rendición de Cuentas	155
5. Democracia.....	159
6. Control interno.....	162
6.1 Enfoque preventivo.....	165
6.2 Enfoque detectivo	176
6.3 Enfoque correctivo.....	187
7. Resumen del modelo.....	194
<i>CONCLUSIONES.....</i>	197
<i>FUENTES DE INFORMACIÓN</i>	203
1. Libros	203
2. Referencias de Internet.....	215
3. Leyes y Reglamentos en Internet	220
<i>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</i>	222

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente estudio toma como área específica a un organismo autónomo del Distrito Federal: La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Este organismo fue creado mediante decreto de ley del 1 de junio de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de junio del mismo año. Tiene por objeto la protección, la defensa, la vigilancia, la promoción, el estudio, la educación y la difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combatir toda forma de discriminación y de exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

La gestión de la CDHDF tiene su fortaleza en la credibilidad moral. Sus pronunciamientos, posicionamientos y recomendaciones no son vinculantes (obligatorias) para la autoridad. En ese sentido cobra relevancia la imagen que de ella tengan los distintos actores tanto de orden político como de la sociedad misma.

Los organismos públicos autónomos (OPA) juegan un papel fundamental en la transición democrática y en la construcción del Estado de derecho. Hoy, los tiempos democráticos exigen contar con instituciones eficientes, eficaces y de calidad, críticas y comprometidas, no sólo con los poderes establecidos, sino también con las demandas y las necesidades de las y los ciudadanos que habitan este país. Por ello, deben buscar su real autonomía e independencia y no utilizar sus competencias y poderes de forma apartada a la ley o de manera arbitraria; lo que se pretende es generar las condiciones para consolidar el estado democrático de derecho.

Para que los OPA cumplan con una verdadera función de Estado y no estén sometidos a intereses políticos o partidistas, es necesaria una autonomía funcional y de gestión. Es decir, que para consolidar su independencia frente a los poderes políticos y salvaguardar mejores condiciones en competencia electoral, salvaguarda de los derechos humanos, transparencia y acceso a la información pública, es imprescindible que la autonomía de todos estos organismos actúen con imparcialidad ya que deben estar en un mismo rango con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentren subordinados a ellos. Esto es, el mayor riesgo de la gestión de un organismo autónomo, si se vulnera su independencia, es caer en una gestión subordinada a las instancias de las cuales debiera ser un revisor imparcial que responda al mandato que le dio origen de ser.

En este contexto, las comisiones de derechos humanos surgen como resultado de luchas democráticas que responden a exigencias de diferentes derechos a los que debe acceder la población. Es así que al ser constituidos como órganos autónomos, deben responder a la defensa, la promoción y en la exigibilidad y la vigencia de una diversidad de derechos de quienes habitan y transitan en nuestro país, que en un proceso de construcción de una sociedad democrática, la autoridad debe preservar a favor de la ciudadanía.

La gestión pública está profundamente vinculada al ejercicio democrático del poder, entendido éste como el uso de las facultades y atribuciones que marca la ley en beneficio de la sociedad, a la cual le debe rendir cuentas respecto sobre el uso de los recursos públicos. Por ello, es necesario que las y los funcionarios públicos vayan más allá de los aspectos formales que rigen la acción gubernamental y asuman un compromiso real y activo con la sociedad. La mera creación de órganos autónomos no es garantía de una gestión exitosa de los mismos, y aun habiéndola alcanzado, ésta puede registrar un retroceso si un elemento central, como la independencia, se ve afectado. Esto conlleva efectos muy significativos en cuanto a la percepción de la ciudadanía respecto al grado de confiabilidad que puede atribuir

a las acciones que en el cumplimiento de su mandato lleven a cabo estos organismos.

Es entonces que el manejo que hagan en su gestión, tanto sustantiva como de manejo de recursos es un factor determinante en la consecución de los objetivos institucionales. Es decir, tiene que presentarse como un organismo que dé cuenta de sus acciones con un manejo transparente y con un firme compromiso de rendición de cuentas. Es necesario por tanto, que ejerzan una plena autonomía funcional que requiere, por un lado, de una autonomía presupuestal y administrativa; y, por otro, de eficaces mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, a la altura de las expectativas ciudadanas y acordes con una auténtica gestión democrática.

Por ello, la credibilidad política y el reconocimiento social dependen en gran medida de la forma en que se intervenga para velar por el control en la gestión gubernamental y de la manera en que se ponga a la disposición información que dé cuenta de cómo se han utilizado los recursos públicos, en qué se han aplicado y los resultados que de ello se han obtenido.

A partir de la gestión de Álvarez Icaza Longoria, la CDHDF cuenta con un órgano de control interno para la supervisión y el control de la correcta utilización de los recursos públicos a cargo de la Comisión. La Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene como parte de sus atribuciones, la de vigilar que se establezca un sistema de control interno, así como el realizar todo tipo de auditorías. Es el primer organismo local defensor de los derechos humanos en el país que tiene por ley este mecanismo de control y fiscalización interno.

De ahí que el presente estudio pretende definir cómo deberá ser el modelo de intervención de la Contraloría Interna de manera que ello contribuya al fortalecimiento de la autonomía de dicho organismo, a través de un modelo de transparencia y de rendición de cuentas, que pueda a su vez ser replicable en otros organismos autónomos, ya que para el cumplimiento de su mandato, un organismo

público requiere de estrategias que le permitan hacer valer su autoridad legal y moral.

2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Ante el planteamiento del problema el presente estudio aborda los siguientes cuestionamientos:

- ¿Contamos con los elementos teóricos, metodológicos y empíricos para proponer un modelo de intervención de una Contraloría Interna para la transparencia y la rendición de cuentas en un organismo público autónomo en el Distrito Federal?
- ¿Por qué una contraloría interna es un factor relevante para el ejercicio de la autonomía de un organismo público autónomo en el Distrito Federal?
- ¿Cómo ha funcionado la intervención de la contraloría interna para la transparencia y para el proceso de rendición de cuentas en un organismo público autónomo del Distrito Federal?
- En un organismo autónomo del Distrito Federal ¿cuál es el papel que juega una contraloría interna para fortalecer su autonomía en la transparencia y rendición de cuentas?

3. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Elaborar una propuesta de Modelo de Intervención de la Contraloría Interna para la transparencia y la rendición de cuentas en un organismo público autónomo del Distrito Federal.

Para ello nos planteamos conocer si el papel que juega la contraloría interna es un factor relevante para el ejercicio de la autonomía, para la transparencia y para la rendición de cuentas en un organismo público autónomo en el Distrito Federal.

4. HIPÓTESIS

A partir de comprobar que contamos con elementos teóricos, metodológicos y empíricos para proponer un modelo de intervención de la contraloría interna para la transparencia y la rendición de cuentas en un organismo público autónomo en el Distrito Federal, se formulan las siguientes hipótesis:

1. La contraloría interna es un factor relevante para el ejercicio de la autonomía en un organismo público autónomo del Distrito Federal, ya que su intervención fortalece un esquema de transparencia y de rendición de cuentas sin responder a factores externos que afecten la independencia de su actuación.
2. La intervención de la contraloría interna ha fortalecido un esquema de transparencia y el proceso de rendición de cuentas en un organismo público autónomo en el Distrito Federal, al ejecutar intervenciones en materia de auditorías financieras, permitiendo contar con información confiable a

disposición de la ciudadanía y al llevar a cabo auditorías de desempeño permiten evaluar y dar a conocer los resultados de la gestión.

3. La contraloría interna juega un papel relevante en el fortalecimiento de la autonomía de un organismo público autónomo en la transparencia y la rendición de cuentas debido a que, desde su interior, ayuda a la conducción institucional propiciando mejoras de control interno, sin la intervención de agentes externos que afecten su gestión.

5. METODOLOGÍA

Como lo hemos señalado, uno de los fundamentos del presente estudio lo constituye nuestra experiencia empírica, razón principal y por la cual enlazaremos mediante inducción sistemática nuestra experiencia como actora e investigadora con nuestro objeto de estudio. Este método de investigación tendrá como base a la observación de las variables en un tiempo (1993-2010) y espacio (CDHDF) determinados.

El carácter descriptivo de este estudio implica que la inducción sistemática tenga como supuesto la dispersión de los elementos que constituyen la experiencia de la Contraloría Interna en la CDHDF, aún y cuando se encuentre registrada dicha experiencia en documentos públicos, como lo son los informes anuales de gestión de la CDHDF. Por ello, la relación complementaria entre los métodos de análisis y de síntesis jugará un papel importante en el proceso de la investigación.

Es decir, se partirá de la observación de la experiencia ocurrida a lo largo de la ausencia y luego de la presencia de la Contraloría Interna y de su intervención en el actuar de la CDHDF (organismo autónomo) para que, con base en la perspectiva teórica generada en el ámbito de la administración pública, se llegue a una

propuesta de un modelo de intervención en la fiscalización y control que proponga áreas de oportunidad.

De acuerdo con nuestros avances en la consulta de fuentes bibliográficas sobre el tema, no se cuenta con una teoría que explique y dé fundamento a las instancias de control interno propias de una organización autónoma. Nuestros hallazgos consisten en la localización de generalizaciones de carácter empírico, por lo que planteamos abordar nuestro tema de investigación con el soporte de una perspectiva teórica (visión preventiva de los sistemas de control interno).

Con base en nuestros referentes empíricos identificamos como variables independientes a la fiscalización y al sistema de control interno; y como variables dependientes a la transparencia, la rendición de cuentas, la autonomía y la confianza ciudadana. Ello porque de las variables independientes se tiene el control sobre su diseño su ejecución y sus resultados esperados, en tanto que las segundas, con base en una serie de indicadores se puede ponderar su logro.

El conjunto de variables se observarán con base en la experiencia de la investigadora apoyada en una línea de tiempo que permitirá interpretar los grados de variación (en términos de la presencia y la ausencia de la Contraloría Interna en la CDHDF en diferentes etapas de la gestión -antes, durante y después-).

De ahí que nuestras hipótesis surgen de generalizaciones empíricas que proponen especialistas y organismos especializados en el tema, cuya pertinencia valoramos en función de nuestra experiencia como tomadora de decisiones en la CDHDF. Por ello, nuestra intuición juega un papel central en la idea de investigación que presentamos.

Ya que las variables independientes y dependientes ya han ocurrido y no pueden ser manipuladas ni directa ni indirectamente, se describirá en forma sistemática el objeto

de estudio y, en función de ello y de la perspectiva teórica, se planteará un modelo de intervención.

Se observará el tipo de información puesta a disposición del público y los resultados de las intervenciones de la Contraloría Interna (auditorías, diagnósticos de control interno, revisiones en materia de transparencia) y los resultados de las recomendaciones de mejora al control interno.

Interesa reflexionar sobre los cambios observables en las variables durante un periodo de 18 años, subdividido en tres periodos antes (1993-2001), durante (2002-2010) y después (2011 en adelante), de tal forma que el análisis del antes y el durante permita inferir las áreas de oportunidad y colocar en perspectiva una propuesta de modelo de intervención con potencial de ser replicable en instancias semejantes.

Se analizará el estado de transparencia y rendición de cuentas antes de que hubiese un órgano de control interno en la CDHDF. Se estudiará cómo ha impactado la intervención de la Contraloría Interna en diferentes etapas de la gestión administrativa en dichos ámbitos, reflexionando acerca de los cambios ocurridos en el tiempo, qué los ha ocasionado y cuáles han sido sus repercusiones.

Sólo se estudiará la intervención de la Contraloría Interna en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sin comparar con otros organismos públicos autónomos capitalinos o de otras entidades federativas. Se pretende describir en función de los distintos modos de intervención de la Contraloría Interna y su repercusión en un esquema de transparencia y rendición de cuentas con el fin de indagar y determinar su contribución al fortalecimiento de la autonomía de la CDHDF.

CAPÍTULO PRIMERO

Se abordan los antecedentes de los organismos públicos en México, se explica el por qué surgen y a qué responden, y el por qué su autonomía debe ser respetada y fortalecida, para ubicar la importancia del papel, alcances y dependencia de una contraloría interna en este tipo de organismo.

CAPÍTULO SEGUNDO

Explica el marco legal y normativo al que se encuentran sujetos los organismos públicos, se abordan las leyes y reglamentos que tiene que observar en su actuar un organismo público autónomo, ya que una de las funciones de la Contraloría Interna consiste en verificar si las acciones se encuentran de acuerdo a la normatividad vigente.

CAPÍTULO TERCERO

Se describe a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, su mandato legal, sus alcances y perspectivas, para ubicar el entorno de actuación de la Contraloría Interna y las formas de intervención para fortalecer la autonomía en un esquema de transparencia y rendición de cuentas. Se analiza la estructura de la CDHDF y la estructura de la Contraloría Interna, para valorar sus alcances y limitaciones en el modelo de intervención.

CAPÍTULO CUARTO

Aborda los antecedentes y situación actual de la teoría en el ámbito de fiscalización y control, para establecer la hipótesis del caso en estudio y partir de los conceptos y prácticas desarrolladas en el ámbito gubernamental, para de ahí, plantear el modelo de intervención de la Contraloría Interna en un esquema de transparencia y rendición de cuentas que coadyuve a la conducción y fortalecimiento de la autonomía.

CAPÍTULO QUINTO

Se estudiará el estado de la cuestión analizando las intervenciones de revisión para la mejora de la gestión en tres momentos estratégicos. El momento fundacional (primera etapa) analizando el modelo de control establecido su impacto y resultados. Un segundo momento (segunda etapa) con la creación de una contraloría interna propia de la CDHDF con la estrategia de operación planes y programas. Un tercer momento de consolidación de un modelo de control y rendición de cuentas valorando aciertos y áreas de oportunidad.

CAPÍTULO SEXTO

Plantea un modelo de intervención de Contraloría Interna, para el fortalecimiento de la autonomía y la mejora de un sistema de control interno (con enfoques preventivo, detectivo y correctivo) que va desde el contar con un diagnóstico que permita identificar, valorar y manejar los riesgos y que permita incidir en normas, políticas y procedimientos, para después evaluarlos y ajustarlos. También se analizan los enfoques de intervención en materia de auditorías financieras y programático presupuestales que permiten contar con información confiable a disposición de la ciudadanía, así como auditorías de desempeño que permiten evaluar y dar a conocer los resultados de la gestión lo cual redundará en una gestión transparente y bajo una perspectiva de rendición de cuentas.

1. BREVE HISTORIA

Durante varias décadas del siglo pasado, en México se dio un sistema de gobierno unipartidista que se sostuvo en el poder manteniendo un esquema de péndulo: el factor ideológico jugó un papel preponderante en la política pública latinoamericana, “que oscilaba entre un criterio tradicional de desarrollo de ideología liberal, y una política impulsada por los reformadores, cuyas aspiraciones los movilizan al cambio en sus distintas gamas de posibilidades; sea éste en forma paulatina o radical” (Dallanegra Pedraza, 2005, ¶). México, al igual que en el sistema político latinoamericano en el siglo pasado, mantuvo a los grupos oligárquicos en el poder manejando una estrategia que oscilaba de una política conservadora a una liberal; es decir, podía parecer más inclinado a una posición de derecha, centro o izquierda, que le permitía otorgar privilegios a una u otra clase política, convirtiendo a este esquema en un singular mecanismo de gobernabilidad.

En las décadas de los setenta y ochenta en México, se gestaron transformaciones políticas y económicas que fueron dando apertura a diversos actores de la sociedad y crearon nuevos paradigmas que modificaron concepciones en las estructuras sociales, provocando cambios en el mapa político nacional que trajeron consigo mayores libertades políticas y sociales. “Se reconoció a la izquierda política a fin de terminar con un doloroso capítulo de guerra sucia y represión al incluirla como un legítimo jugador en la política nacional” (Marván Laborde, 2006, p. 21).

La apertura democrática de los ochenta dio la posibilidad de una alternancia de partidos; sin embargo, esta alternancia partidista por sí misma no resultó garante de

una nueva forma de gobierno que pueda dar por consecuencia automática un cambio a un régimen democrático que responda a las necesidades de sus gobernados.

Es por ello que “el cambio democratizador que vivió nuestro país, estuvo acompañado de un proceso transformador donde se edificaron nuevas instituciones estatales –con un carácter autónomo– tendientes a fortalecer el entramado republicano, el ejercicio de diversos derechos de los ciudadanos, y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática” (Woldenberg, 2011, Mérida). Ackerman señala que “una de las manifestaciones más destacadas del avance de la reforma del Estado en las nuevas democracias ha sido la proliferación de organismos autónomos de rendición de cuentas. Son instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal” (2007, p. 6). Woldenberg también menciona que “México logró en los últimos años pasar de un mundo de la representación política monopartidista a un mundo plural. Esa colonización por parte de la diversidad de las instituciones tradicionales del Estado es una buena nueva en sí misma, ya que edifica pesos y contrapesos en lo que antes se desplegaba siguiendo la voluntad del titular del Ejecutivo federal” (2011, Mérida).

En la conformación de estas instituciones autónomas, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha jugado un papel histórico en la construcción de la autonomía, es decir, es la punta de lanza. La transformación del Estado mexicano en el siglo pasado comenzó con el movimiento revolucionario de 1910 y, después de varias décadas de una oligarquía de partido, la transformación no fue revolucionaria sino institucional: se fundaron instituciones como el IFE (1990), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (1990), el Banco de México obtuvo su autonomía (1993), y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se transformó a fin de convertirse en un verdadero tribunal constitucional (1994). “El Congreso se convirtió en un espacio plural en el que cada decisión política se discute, se pacta o se

negocia; se forjó una nueva manera de relación entre poderes, y lo más importante, una nueva manera de relacionarse de los gobernantes con los gobernados y viceversa” (Marván Laborde, 2006, p. 22).

El Estado ha creado a estas nuevas instituciones no como una concesión gratuita sino como una necesidad para satisfacer las demandas ciudadanas. Estos organismos han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es decir, son instituciones que se apartan del tradicional sistema de división de poderes, no se sujetan a éstos, más bien actúan a la par de ellos como organismos vigilantes de Estado, lo cual genera un esquema de pesos y contrapesos que contribuye a una mejor gobernabilidad democrática.

Álvarez Icaza (2009, p. 16) señala que estas instituciones autónomas son un fruto de los tiempos en que se aclimató entre nosotros el pluralismo político y al mismo tiempo forman parte del entramado que está llamado a soportar la vida democrática; no aparecieron por arte de magia sino tratando de responder a diversas necesidades y sus funciones sustantivas son imprescindibles para la sustentabilidad del germinal régimen democrático.

A partir del surgimiento de estas instituciones se constituye en el orden democrático este nuevo *Cuarto Poder* en el que operan con una gran diversidad de esquemas que les otorgan su marco normativo con mayor o menor grado de libertad autonómica en el logro exclusivo de ese fin, con presupuesto público propio, con facultades *autonormativas* más o menos independientes y con facultades de autogobierno de mayor o menor alcance.

En la actualidad hay una discusión sobre si es conveniente que sigan surgiendo más instituciones con autonomía, pero por lo pronto, lo que es relevante es que estos organismos han creado un nuevo nivel de Estado, todos son órganos de Estado, mas no de gobierno. Es decir, no dependen de éste, sin embargo son órganos de

Estado y han creado un nivel intermedio; González Placencia (2011, p. 11) les ha denominado *instituciones de medio camino* ya que se sitúan entre el gobierno y sus gobernados que fortalecen el rumbo hacia la democracia.

En resumen, esta nueva serie de organismos tienen la característica de ser instancias con un enfoque de derechos temáticos o específicos para algún grupo de población. Surgen como resultado de luchas democráticas que responden a exigencias de diferentes derechos a los que debe acceder la población. Es así que los organismos autónomos responden a una diversidad de derechos de carácter democrático a:

- la educación,
- votar y ser votado (democracia),
- la información y la rendición de cuentas,
- derechos laborales,
- la justicia, y
- la protección de los derechos humanos.

Podemos concluir con la definición que Córdova Vianello hace de los órganos autónomos:

“En el proceso de transición a la democracia los órganos autónomos han jugado un papel de ejes conductores para procesar y encauzar las rutas del cambio. Son producto claro del proceso de transición a la democracia. Se explican en la medida en la que el cambio político no implicó una reingeniería del diseño del Estado, de manera fundacional, sino un proceso gradual y paulatino. Los alcances de este cambio son profundos y están a la vista de todos. El México de hoy dista mucho del país que existía hace treinta años” (2008, p. 37).

Las primeras instituciones en gozar de autonomía en nuestro país fueron las universidades. Desde los orígenes medievales en que se iniciaron los espacios de estudio, la autonomía ha resuelto la tensión que pudiese darse en los centros de enseñanza para la defensa de la cátedra, como condición necesaria en la generación y en la transmisión del conocimiento frente a los diferentes poderes políticos y fácticos interesados en el control de los saberes para el consecuente control del orden social.

La vieja Universidad de México fundada en 1551 como la *Real y Pontificia Universidad de México*, fue clausurada durante el imperio de Maximiliano en 1865, y fue hasta veinte años después que Justo Sierra promoviera su reapertura para impulsar el sistema educativo mexicano. La ley promulgada en 1910 consideraba, por una parte, la libertad de cátedra y, por otra, la necesidad del apoyo económico del Estado. La filosofía de la universidad en 1910 propuesta por Justo Sierra dictaba: “Para realizar los elevados fines de la nueva institución, el proyecto de ley relativo, la establece como institución de Estado, pero con elementos tales que le permitan desenvolver por sí misma sus funciones dotándola de considerable autonomía” (UNAM, 2004, s/p.).

El movimiento revolucionario pospuso su aplicación hasta 1929 en donde se concibe a la autonomía como condición fundamental para su funcionamiento y fue hasta 1945 cuando, a partir de la nueva Ley Orgánica, se concibió su actual forma de gobierno, donde la autonomía universitaria aparece como pieza clave.

De igual forma en universidades públicas del interior de la República se iniciaron cambios en sus respectivas conformaciones: “En efecto, durante los años 1917 y 1918, en sendas universidades (Michoacán y Sinaloa), se implanta la autonomía

como una característica básica que debiera tener un organismo público especializado para normar su propio destino y conducir las acciones necesarias para dar cuerpo a su razón de ser, asignándoles la responsabilidad y el derecho de su propia gestión” (López Castañares, 2011, Mérida s/p.). Al respecto, Woldenberg enfatiza la importancia de la construcción de una visión autónoma desde el ámbito de las instituciones de educación superior; señala que “de igual forma la autonomía ayer, hoy y mañana para las universidades supone que éstas se puedan autogobernar. Pero la autonomía es al mismo tiempo un medio porque es también un recurso para que las casas de estudio puedan desplegar sus tareas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura de la mejor manera posible” (2011, Mérida).

Siguiendo a García Ramírez citado por Gutiérrez López (2008, ¶2) es a partir de la reforma de la fracción VIII (actualmente VII) del artículo tercero constitucional, según la reforma del 9 de junio de 1980, se puede establecer que estas atribuciones y garantías autonómicas se refieren:

- a) a la capacidad de autorregulación y autogobierno de las instituciones universitarias;
- b) a la realización de los fines propios de las universidades (docencia, investigación y difusión de la cultura);
- c) a la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas dentro de las universidades como medios para realizar sus fines;
- d) a la facultad de las universidades para determinar sus planes y programas;
- e) a la potestad de las universidades para fijar las condiciones de ingreso, promoción y permanencia del personal académico;

f) a la capacidad de las universidades autónomas para administrar su patrimonio.

La autonomía impulsa a las universidades públicas para que sean un espacio de construcción de democracia pues permite que exista la convivencia de múltiples actores (estudiantes, docentes e investigadores), sin distinción de capacidad económica, sexo, orientación sexual, creencia religiosa, limitaciones físicas, posiciones políticas o cualquier otra diferencia que pueda derivar del mosaico social.

La autonomía que ejercen a través de sus órganos de gobierno debe responder a la finalidad de educar, de investigar y de difundir la cultura, vinculándose con las sociedades y con sus necesidades, respetando las normas constitucionales y sus propias normas dictadas en ejercicio pleno de su autonomía. Hacer referencia a la autonomía universitaria es ingresar en el terreno de las relaciones entre las instituciones universitarias y el poder, así como en la forma en la que éstas y sus integrantes han pugnado por asumir la autoridad sobre sí mismas. Es entonces que, con diferentes matices y niveles, la autonomía ha sido un elemento distintivo de las casas de estudio que prestan el servicio de educación superior, pues ésta constituye una pieza básica del gobierno universitario y una premisa indispensable para garantizar el trabajo académico, el de investigación y la difusión de la cultura.

3. AUTONOMÍA EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

En materia electoral, según Valdés Zurita (2008, p. 53) en el proceso de apertura gradual a la democracia y una evolución permanente de su sistema electoral, el país ha transitado de un sistema de partido hegemónico a un régimen competitivo de partidos; de un resultado previsible en las elecciones a un fenómeno de alternancia política en los tres órdenes de gobierno.

Desde 1990, la organización de las elecciones dejó de ser una tarea gubernamental para convertirse en una responsabilidad ciudadana a cargo de un órgano público autónomo. Ante la desconfianza en el proceso electoral –que era manejado por la Secretaría de Gobernación–, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) respondió a la demanda de la sociedad para que las elecciones se basaran en principios de imparcialidad y de profesionalismo. Esto es, la creación del IFE como una institución autónoma fue una consecuencia derivada de la exigencia de la sociedad civil en la que la percepción de los fraudes electorales tornaba a estos procesos en abusos orquestados desde un partido en el poder. En su inicio,

“el IFE estuvo encabezado por un grupo de consejeros normados a través del consenso de todas las fuerzas políticas. Durante este tiempo se expresó la pluralidad, se establecieron sinergias con la sociedad civil, se construyeron altos niveles de legitimidad y se observó un alto grado de desempeño en una institución que fortaleció el debate, la transparencia, la pluralidad y la apertura” (Matus Toledo, 2009, p. 46).

Las razones por las que los órganos electorales surgieron son múltiples: enfrentar los efectos perniciosos de la *partidocracia*, la especialización técnico-administrativa, el cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a coyunturas políticas, y la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en los procesos de elección popular. Por lo tanto, la razón de ser de la autonomía del IFE radica en la funcionalidad del órgano electoral frente al Estado mismo para garantizar un manejo neutral e imparcial de forma que la estructuración de los procesos electorales no genere ventajas para partido político alguno.

En México, las entidades de fiscalización superior son instancias públicas, dependientes del poder Legislativo federal y local, conformadas para la revisión del quehacer gubernamental en el ejercicio del gasto público. Tienen por objeto generar la confianza de la sociedad con respecto al uso de los recursos que ésta ha contribuido al Estado mediante impuestos y derechos. Por su parte, la ciudadanía tiene derecho a que su gobierno rinda cuentas de la forma en que los recursos han sido asignados a los distintos programas e instituciones y que se revise cómo éstas han aplicado criterios de economía, eficiencia y eficacia en la aplicación de dichos recursos.

En un documento que presenta la Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés) (2009, ¶) sobre las declaraciones de Lima y México, señala que para poder realizar la tarea de la revisión en la rendición de cuentas de forma eficiente hace falta que la auditoría gubernamental pueda actuar con independencia y libre de influencias externas y que, por otro lado, es igualmente de vital importancia que se apliquen métodos de auditoría a la altura de los últimos desarrollos de la ciencia y la técnica y que se disponga de personal moralmente impecable.

En el preámbulo a dicho documento, González de Aragón menciona que como parte de las prioridades de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), se encuentra la de contar con la autonomía e independencia necesarias para disponer de los recursos materiales financieros y humanos requeridos para el cumplimiento eficiente de su responsabilidad y de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rigen su mandato. Entonces es preciso no tener obstáculos políticos o administrativos y que se someta al escrutinio público de sus resultados para poder generar la credibilidad en su gestión, y que las observaciones que de ella emanen se traduzcan en

acciones preventivas o correctivas para la mejora de los gobiernos (INTOSAI, 2009, ¶).

Portal Martínez (2011, Mérida) resume los ocho principios rectores de la Declaración de México aprobada por INTOSAI:

- “La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.
- La independencia de la Entidad Superior de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), y de sus miembros (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
- Mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
- Acceso irrestricto a la información.
- Derecho y obligación de informar sobre su trabajo.
- Libertad de decidir el contenido y la oportunidad o momento de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.
- Existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
- Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.”

Los principios anteriores constituyen el deber ser de las instituciones de fiscalización superior: generar confianza en la ciudadanía sobre la acción de sus gobernantes, a que éstos ejerzan la función de Estado que los gobernados les han encomendado para salvaguardar sus derechos y resolver sus necesidades.

Del mismo modo estos principios señalan las condiciones en que deben operar para lograr su encomienda. En otras palabras, deben garantizarse los mecanismos para que las entidades de fiscalización cumplan con su objetivo ante los problemas de una ineficiencia administrativa y altos niveles de corrupción que pueden presentarse en diversas instituciones gubernamentales. Por su origen ciudadano, en los órganos autónomos, existe una mayor responsabilidad en cuanto a la necesidad de mostrar a la sociedad el resultado de su gestión independiente. Se torna urgente repensar de manera integral el sistema de control y de vigilancia de los poderes públicos; es decir, que las entidades de fiscalización sean verdaderamente una pieza fundamental para sostener un nuevo esquema de gobernabilidad democrática comprometida con la rendición de cuentas. Asimismo es necesario que el esquema de fiscalización se enfoque a vigilar que el gobierno no responda simplemente a situaciones emergentes, a presiones internas o externas, sino que actúe como un gobierno responsable y a la altura de las expectativas ciudadanas; en suma, que se base en una gestión con principios democráticos de efectividad de la acción pública en virtud de la satisfacción de los intereses de los gobernados.

5. AUTONOMÍA EN LAS ENTIDADES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En las últimas décadas del siglo pasado, en un entorno de transformación de la gestión pública para hacer frente a las demandas ciudadanas y a una mayor legitimidad de la acción pública, el principio de la transparencia apareció como

instrumento fundamental para democratizar los procesos de gobierno. Marván Laborde (2006, p. 21) señala que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es resultado de procesos históricos en los que las reformas y la alternancia política dieron lugar al reconocimiento de la importancia de los valores destinados a formar una ciudadanía empoderada capaz de interpelar de manera directa a sus gobernantes, en donde la sociedad civil se constituyó en un verdadero actor de la vida política nacional. Por su parte, Jaqueline Peschard indica que “la importancia y el reconocimiento social que ha alcanzado el tema de la transparencia parece responder a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas y, en particular las gubernamentales, porque atañen a la sociedad en su conjunto” (2007, p. 11).

Fue hasta 2002 cuando aparecieron las primeras leyes que normaron la constitución y la operación de las instituciones públicas a nivel federal y local, y se encargaron de hacer valer el derecho al acceso a la información pública. En el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Trinidad Zaldívar menciona que “ciertamente no es un órgano al que la Constitución le otorgue autonomía; sin embargo tiene tres niveles de autonomía: operativa, de gestión y de decisión por mandato de la propia Constitución” (2008, p. 86).

La naturaleza de la función que ejerce el IFAI denota que se trata de un órgano que tiene como función primordial el hacer efectiva una garantía constitucional que debe ejercer la sociedad; esto es, garantiza el derecho de la ciudadanía al acceso a la información y obliga a los entes públicos a entregar la información que les sea solicitada. Lo anterior, contrario a una vieja forma de concebir la información en poder del gobierno, como si fuese propiedad de éste. Es por ello que la función protectora de estas instituciones garantes puede generar presiones e incomodidades a las autoridades; de ahí que su gestión autónoma es indispensable.

Es de señalar que la legislación y las instituciones protectoras al acceso a la información obligan a los entes públicos a colocar su información en un espacio público para que quien se interese pueda conocerla; así, rompen con el antiguo paradigma de la secrecía de las acciones y los manejos gubernamentales. “La disponibilidad de información determina, en buena medida, el tipo de relación entre la sociedad y el gobierno; el procedimiento de acceso a la información bajo procedimientos claros, precisos y sistemáticos es un aspecto central para la construcción de ciudadanía y, por consiguiente, de la posibilidad que toda persona participe en los asuntos públicos de manera consciente y responsable” (ALDF, 2001).

En la transición democrática, el principio de transparencia busca entonces posicionar a la ciudadanía como sujeto vigilante de la acción gubernamental, en donde no sólo se limita al acceso a la documentación que se generen o detenten las instituciones de gobierno, sino que puede abordarse con tres enfoques: 1) respecto a las acciones propias de la institución; 2) respecto a la organización y normatividad interna y 3) respecto a la gestión de los recursos públicos.

La importancia de la transparencia radica en que al hacer públicos los actos de gobierno, permite a la ciudadanía someter las políticas de gobierno al escrutinio de la sociedad y volverla parte, de alguna manera, de la acción gubernamental.

6. AUTONOMÍA EN LOS TRIBUNALES LABORALES

Los tribunales laborales son organismos encargados de resolver las controversias o conflictos legales que se susciten en las relaciones entre trabajadores y patrones. Es decir, estos tribunales tienen como mandato proteger y vigilar que se observe la

vigencia de los derechos laborales. El caso de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCADF) es único en México. Su integración data de hace más de 75 años y surge como una conquista de las luchas sindicales que dieron origen a la Revolución mexicana y cuyos principales logros se consagraron en la Constitución de 1917. La composición de las juntas locales es tripartita: gobierno, capital y trabajo, por lo que la ciudadanía debe estar representada a través de los sectores que encabezan demandas de la clase trabajadora. Lo particular de la Junta Local del Distrito Federal radica en que, a diferencia de las juntas locales de las diversas entidades federativas, así como de la propia Junta Federal, aquélla no depende del Poder Ejecutivo, sino que a partir de 2000 el entonces Código Financiero del Distrito Federal le otorgó autonomía financiera-presupuestal para decidir sobre los asuntos administrativos.

El caso de este tribunal laboral debería ser estudiado para concluir sobre los beneficios que este esquema autónomo le proporciona para el ejercicio de su mandato, y en su caso ser replicado en las demás instancias federales o estatales que proveen justicia en el ámbito laboral.

7. OTROS CASOS DE ENTIDADES AUTÓNOMAS

El Banco de México (BM) fue dotado de autonomía desde 1993: el artículo 28 de la Constitución mexicana establece que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Así pues, Cabrera Morales (2011, ¶18) comenta que entre las funciones de la autonomía se destacan: la salvaguarda de la estabilidad de precios, la salvaguarda

del poder adquisitivo de la moneda, el buen funcionamiento del sistema de pagos y el mantener el crecimiento de los agregados macroeconómicos y compatibles con el desarrollo económico.

De igual manera, cuando se planteó la necesidad de garantizar un manejo eficaz y neutral de las cifras estadísticas del Estado, se reformó el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para definir la responsabilidad de normar y de coordinar al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Se estableció que estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, el procesamiento y la publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. Mejía Guerra (2011, p. 77) menciona que en el contexto de los organismos autónomos el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es relativamente nuevo (la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que le da autonomía, entró en vigor en julio de 2008), pero tiene una gran experiencia en la generación de información (la Dirección General de Estadística ya cumplió 128 años). De hecho es caso especial a nivel internacional como instituto de estadística con autonomía y con una Junta de Gobierno.

8. AUTONOMÍA EN LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al igual que los organismos electorales, los organismos públicos de derechos humanos surgieron por decreto constitucional en la década de los noventa como sistema no jurisdiccional de protección y de promoción de los derechos humanos,

también conocido como sistema ombudsman¹. Así nació la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y treinta y dos comisiones y procuradurías de derechos humanos para cada una de las entidades federativas.

Los ámbitos de competencia entre la CNDH y los organismos estatales están claramente definidos. La primera tiene facultades para conocer de los abusos de las autoridades federales que violenten los derechos de las y los ciudadanos; por su parte, los organismos de derechos humanos de cada entidad federativa deberán conocer las violaciones que en la materia cometa la autoridad local. En caso que alguna persona acuda a una instancia que no sea competente, ésta deberá orientarla y remitirla a la comisión nacional o estatal que corresponda.

Es relevante mencionar que la protección y la defensa de los derechos humanos es uno de los campos en los que la vigencia de los organismos públicos autónomos es decisiva. Las defensorías públicas de derechos humanos pueden influir en darle a la relación del Estado con la ciudadanía su significado pleno y, por lo tanto, es necesario que los organismos protectores de los derechos de la ciudadanía no sean dependientes de poder político alguno.

Monsiváis Carrillo asevera que “en un sistema democrático el Estado no interactúa con súbditos ni con clientes sino con ciudadanos; al hacer valer los derechos que tiene cada persona en su relación con la administración estatal y con el sistema político, no se está implorando por una graciosa concesión, antes bien, se están haciendo valer los principios de igualdad jurídica y moral de los individuos” (2007, p. 16). Por su parte, Álvarez Icaza, menciona que “como parte del Estado democrático de derecho, la autonomía, al mismo tiempo que concibe y promueve la existencia de

¹ La palabra *ombudsman* se integra por los vocablos: *ombud*, que significa “el que actúa como vocero o representante de otro” y *man*, “hombre” (CDHDF, 2007, π: 7)

una diversidad de centros de poder, contribuye a la salvaguarda de la seguridad jurídica y de los derechos humanos de todas las personas” (2006, p. 91).

Las comisiones de derechos humanos se establecen como mecanismos de control formal del Estado, independientes y especializados que tienen por objeto velar por la vigencia y exigibilidad de los derechos de la ciudadanía ante los abusos del poder de las autoridades.

9. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS

La rendición de cuentas es un “elemento esencial de la democracia, supone la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones [...] y permite evitar y prevenir y en su caso, sancionar los abusos de poder” (Crespo, 2001, p. 7). El avance democrático ha traído consigo una mayor participación ciudadana en donde juega un papel primordial la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la medida en que el acceso a la información pública es un signo que conduce a incitar la apertura del Estado y el conocimiento público de los asuntos de la nación (Cruz Chávez, 2011, s/p) .

De ahí, una vez más, que las universidades públicas autónomas hayan respondido con apertura a la eventual fiscalización de su gasto, ejerciendo mejor las asignaciones públicas, dando cuenta de los resultados alcanzados y estar permanentemente abiertas a las solicitudes de información, tanto por parte de los miembros de su comunidad como de la ciudadanía en general.

Hablando de universidades públicas Lopez Castañares menciona que una convicción fundamental está presente en éstas universidades autónomas donde la rendición de cuentas y la transparencia se han convertido en dos características

básicas para la buena marcha de las instituciones no sólo en lo referente a la honestidad en el manejo de los recursos sino también a la ejecución de programas con el fin último que se cumpla a cabalidad con objetivos y metas ahí consignados (2011, Mérida, s/p).

Ackerman (2006b, p. 33) advierte que lo que constituye la mayor fortaleza de los organismo autónomos, representa a su vez su mayor debilidad: su independencia del proceso de rendición de cuentas; explica que su propia condición autónoma los libera de la “partidocracia”, del burocratismo y del intercambio de favores; sin embargo, paralelamente los separa del instrumento de la rendición de cuentas. Por su parte, Clara Jusidman cuestiona:

“¿En qué medida los OPA están sometidos al escrutinio ciudadano, rinden cuentas y tienen prácticas de transparencia y acceso a la información respecto a su actuación y manejo de recursos? ¿Cuán transparentes son y cuán opacos en el manejo de sus recursos cuando tienen autonomía en la definición de sus presupuestos? Por ello, el grado de autenticidad, confiabilidad, transparencia y amplia publicidad de la información sobre la gestión, constituye una demanda sostenida por la población” (2009, p. 58).

Las reflexiones anteriores permiten concluir que los organismos públicos autónomos al no estar sujetos de una normatividad emanada del Poder Ejecutivo, el reto consiste en la construcción de nuevas bases para esta rendición de cuentas.

La autonomía se vuelve una condición necesaria para que estos nuevos organismos cumplan su objeto. Debemos recordar que surgen como respuesta a las demandas y luchas ciudadanas en busca de instancias que hicieran valer la legitimidad en las acciones de gobierno. Por lo tanto, no podrían ser *juez y parte*; no podrían ser auténticas vigilantes de la gestión gubernamental si se encuentran sujetas a quien deben vigilar. Cualquier disposición que las coloque como dependientes pone en entredicho su gestión autónoma por lo que la independencia es un elemento irrenunciable.

Woldenberg señala los beneficios de un actuar independiente en estas nuevas instituciones: “La autonomía debe entenderse como un valor en sí mismo (permite a las instituciones gobernarse a sí mismas sin injerencias externas) y como un medio para alcanzar ciertos fines” (2011, Mérida). Luego entonces vale la pena analizar las diversas figuras que las norman, los distintos marcos legales que les dan fundamento, la manera de financiar su operación, su forma de fiscalización, su relación con los poderes públicos y con la sociedad, los mecanismos de profesionalización; en suma, cómo se generan modelos que las pueden colocar con más o menos fortalezas en su esquema de funcionamiento para enfrentarse a los retos, con una perspectiva de control gubernamental y transparencia que las colocan en diferentes dimensiones para el ejercicio de su autonomía.

Según Portal Martínez, la autonomía resulta beneficiosa no sólo para la propia institución, sino para la sociedad en su conjunto, “pues es a través del análisis técnico y vigilancia objetiva e independiente de la gestión pública, al margen de intereses partidistas, como se podrá mejorar el desempeño gubernamental, y con ello, incrementar el grado de satisfacción ciudadana” (2011, Mérida). Woldenberg concluye que “al atender contra los organismos autónomos no es sólo un mal cálculo

inmediatista, sino una apuesta riesgosa que vulnera las posibilidades de ofrecer viabilidad a la coexistencia de la diversidad que marca nuestra vida pública” (2011, Mérida).

Es así que los organismos públicos autónomos son pieza esencial para acercar a la ciudadanía con el gobierno y recuperar la confianza en sus instituciones a través de la transparencia y la rendición de cuentas; luego entonces, si se vulnera su independencia, el mayor riesgo de la gestión de un organismo autónomo es la desconfianza de la sociedad.

11. PAPEL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS (OPA)

Los tiempos democráticos actuales exigen contar con instituciones eficientes, eficaces y de calidad, críticas y comprometidas, no sólo con los poderes establecidos, sino también con las demandas y las necesidades de las y los ciudadanos que habitan este país. Por ello deben buscar su autonomía e independencia reales y no utilizar sus competencias y poderes de forma apartada de la ley o de manera arbitraria; efectivamente se busca generar las condiciones para consolidar el Estado democrático de derecho. Por ello, si se encuentran mecanismos que los fortalezcan, los organismos públicos autónomos (OPA) se convertirán, sin duda, en instrumentos para consolidar el Estado de derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. “La tarea ya se ha iniciado, tenemos ante nosotros la oportunidad de avanzar en el fortalecimiento de estos organismos, seguramente el compartir experiencias y retos contribuirá a forjar un país más democrático, en el que los OPA colaboren para el impulso de un nuevo ejercicio del poder público” (Álvarez Icaza, 2009 p. 15).

Al dotar de autonomía constitucional a determinados entes (por el tipo de servicios que prestan a la sociedad), lo que se busca es generar esta confianza y propiciar un esquema de balances entre los tres poderes de gobierno y la sociedad. Su función es impulsar dinámicas que incidan en el fortalecimiento del Estado; al tener una mirada externa de la propia actividad de éste les permite plantear nuevos enfoques de políticas públicas y cambios estructurales en la acción de gobierno. Es por ello que los OPA juegan un papel fundamental en la transición democrática y en la construcción del Estado de derecho. En beneficio de la ciudadanía, éstos deben actuar con imparcialidad ya que poseen una paridad de rango con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos.

Entonces los órganos autónomos tienen un gran rol en esta coyuntura histórica: deben ser motores para la reconstrucción de la confianza y recuperar la posibilidad de tener una democracia plena en nuestro país. Moguel Valdés distingue algunos componentes que han hecho de estos nuevos modelos de institución organismos *sui generis* en su tipo, que las distingue del resto de las instituciones que conforman el aparato público de Estado:

“-Los OPA administran asuntos de carácter público, con recursos propios emanados del erario;

-Los OPA elaboran, regulan y aplican –algunos sólo en parte– su propio marco normativo, lo cual les permite un margen muy amplio para la definición de sus prioridades y de plasmarlas en su estrategia institucional.

-Los OPA mantienen una autonomía con relación a los tres poderes que componen la estructura del Estado.

-Los OPA, dadas las características y los procesos que dieron lugar a su gestación, buscan ser instituciones ciudadanas que procuran incorporar

en su diseño institucional espacios de participación que favorezcan su legitimidad y credibilidad”(2009, p. 205).

Es así que los organismos públicos autónomos (OPA) forman una nueva constelación de entes públicos y representan hoy en día un mecanismo que responde a demandas de participación ciudadana en un nuevo esquema democrático del Estado de derecho. Por ello, en el tema de transparencia y rendición de cuentas, los OPA deben estar a la vanguardia para ofrecer a una ciudadanía cada vez más consciente y madura, de servicios que permitan acceder a un buen gobierno.

La fortaleza de los OPA radica en la confianza que de ellos tenga la sociedad; es ahí donde la congruencia debe prevalecer, en el sentido de que son estos organismos los que primeramente deben sujetarse al escrutinio público y responder con una rendición de cuentas y un esquema transparente de su quehacer. Su autonomía e independencia del Poder Ejecutivo les posiciona en un espacio de *flexibilidad*, mismo que podría poner en entredicho la efectividad de sus acciones y el apego a principios de eficiencia en la aplicación de los recursos públicos. Es entonces que la autonomía no debe interpretarse como *anarquía*, en el sentido de actuar bajo un entorno sin reglas, ausentes de procedimientos que den certeza de la legalidad de sus actos, que dejen en entredicho la discrecionalidad en el uso de recursos públicos; por el contrario, la autonomía debe entenderse como la responsabilidad de *autonormarse* y someterse a un esquema de supervisión y fiscalización sobre el ejercicio del presupuestos bajo un esquema de eficiencia orientado a resultados de su gestión.

En este proceso de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, los OPA deben ir a la vanguardia en la redefinición del espacio público, inhibiendo el paradigma de que los asuntos públicos sólo son del gobierno.

En este sentido, la rendición de cuentas en los órganos autónomos se puede mirar bajo tres perspectivas:

- 1) Mediante la vigilancia de la propia ciudadanía a través de los mecanismos de transparencia,
- 2) A través de las instancias de fiscalización superior, y
- 3) A través de los órganos de control interno, debiendo prevalecer precisamente esta perspectiva que asegure su gestión en el ámbito de su autonomía.

Su autonomía, desde una perspectiva política, debe permitirles “un funcionamiento alejado de la lógica y las presiones de las principales fuerzas políticas del país y de esa manera garantizar procesos sustantivos para el quehacer político y social y el ejercicio de muy diversos derechos” (Woldenberg, 2011, Mérida). Desde la importancia de la transparencia, Latapí sustenta lo anterior: “Si bien los OPA deben actuar con independencia de los gobiernos en la toma de sus decisiones, esto no los exime de la oportuna y adecuada rendición de cuentas, pues con esto sembrarán confianza y legitimidad ante la ciudadanía. Por eso es relevante hablar de transparencia presupuestal pública, en el más amplio sentido del término” (2006, p. 73).

Al margen de la integración orgánica y funcional de los OPA, la autonomía técnica, de gestión y presupuestal deben permitir tomar decisiones con independencia del poder público, definir políticas y programas y desarrollar una gestión institucional que se caracterice por cuatro elementos: profesionalización, fiscalización, acceso a la información (transparencia) y rendición de cuentas. La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes fundamentales para cualquier ente público, el cual debe explicar sus acciones, mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los encargados de la administración y de la ciudadanía.

De esta manera, tenemos que el papel de los OPA es fundamental para la consolidación democrática del país; sin embargo, su función es compleja, ya que desde sus diferentes especialidades, buscan que el aparato gubernamental se conduzca con apego a la naturaleza pública que justifica su existencia. Para que los OPA cumplan con una verdadera función de Estado y no estén sometidos a los vaivenes políticos y los poderes fácticos, es necesaria una autonomía funcional y de gestión; es decir, para consolidar su independencia frente a los poderes y salvaguardar mejores condiciones en competencia electoral, en educación, en la protección de los derechos humanos, y en la transparencia y acceso a la información pública, es imprescindible que los OPA ejerzan una plena autonomía presupuestal y administrativa.

En resumen, es necesario que los OPA ejerzan una plena autonomía funcional que requiere, por un lado, de una autonomía presupuestal y administrativa y, por el otro, que su propio actuar se someta a mecanismos de fiscalización eficaces y rendición de cuentas, a la altura de las expectativas ciudadanas y acordes con una auténtica gestión democrática.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es la norma máxima que impera en nuestro país; en ella se establece la autonomía que deberá prevalecer en diversas funciones del Estado mexicano. Es entonces que para entender la autonomía de los órganos en el Distrito Federal, se hace necesario analizar las referencias que nuestra carta magna señala en este ámbito.

1.1 ORGANISMOS CON CARÁCTER CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

1.1.1 Universidades

El artículo 3º, en su fracción VII, prevé que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

1.1.2 Institutos de acceso a la información pública.

En la fracción IV, el artículo 6º señala que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se

sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

1.1.3 Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en el artículo 26, inciso B, indica que estará a cargo “un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia” (LSNIEG, ¶2008)

1.1.4 Institutos electorales

Para la organización de las elecciones federales como una función estatal, el artículo 41, fracción V, señala que se realizará a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

1.1.5 Banco Central

El artículo 28 indica que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

1.1.6 Tribunales de lo contencioso

Dentro de las atribuciones conferidas al Congreso de la Unión, el artículo 73, fracción XXIX-H establece que podrá expedir leyes que instituyan Tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que

tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

1.1.7 Entidades de fiscalización superior (EFS)

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, está regida por el artículo 79, en el que se señala que dicha entidad tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

1.1.8 Comisiones de derechos humanos

El artículo 102, establece la vigencia de un organismo autónomo que se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, prevé que las constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

1.1.9 Poderes de la Unión

La división de poderes está prevista en el artículo 116, donde señala que se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Esta disposición también trae consigo la gestión autónoma que debe prevalecer entre los poderes de la Unión.

1.1.10 El Distrito Federal

Es importante aclarar que el Distrito Federal tiene un orden constitucional distinto a las demás entidades federativas; esto es, se rige por un orden distinto establecido en el artículo 44 de la CPEUM, en los términos siguientes:

“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

En ese sentido, el artículo 122 señala cómo será el funcionamiento y orden jurídico, estableciendo que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo (Jefatura de Gobierno), Legislativo (Asamblea Legislativa del D.F.) y Judicial (Tribunal Superior de Justicia del D.F.) de carácter local.

El mencionado artículo 122 constitucional, en su apartado C. BASE PRIMERA, inciso e), señala que será competencia de la Asamblea Legislativa del D.F. expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. De igual forma, el artículo 122, en su apartado C BASE QUINTA, determina que existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

El propio artículo 122, en su BASE PRIMERA, inciso n) establece que la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá facultades para normar el organismo protector de los derechos humanos. Es oportuno señalar que

recientemente (1 de junio de 2011) se aprobó una reforma constitucional integral en el tema de derechos humanos; en ese sentido, el artículo Séptimo Transitorio señala que en lo que se refiere al Apartado B, del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan, en un plazo máximo de un año, contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

1.2 OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES PARA LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Partiendo del enfoque que se pretende dar a la presente investigación, es importante señalar que las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas para los organismos autónomos tienen su fundamentación desde la propia Constitución. De ahí la importancia de abordar este tema con base en el análisis de las obligaciones de orden constitucional, desde el punto de vista tanto institucional como individual, en el ejercicio del servicio público.

1.2.1 Transparencia

Es de resaltar que la reforma al artículo 6º cambia la perspectiva que durante varias décadas se tenía sobre la información que detentan y generan las instituciones de Estado. Apenas en julio de 2007 se eleva a rango constitucional el derecho a la información que debe ser garantizado por el Estado, se convierte en un derecho superior sobre cualquier interés privado. El artículo sexto prevé que **toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. De manera paralela y necesaria se establece que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fije la norma. Es decir, la información generada y detentada por el Estado deberá ser de acceso

público con la excepción *sine qua non* de la información confidencial por ser de índole privada.

El artículo sexto garantiza el acceso a la información pública a toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización; establece mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, además de prever la existencia de organismos especializados, imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

También ordena que los entes deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y deberán publicar, a través de los medios electrónicos disponibles (páginas de internet), la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos que le sean asignados. Especifica que deberán dictarse leyes reglamentarias federales y estatales, en donde se determine la manera en que dichos entes deberán permitir el acceso a la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

1.2.2 Rendición de cuentas

En el tema de rendición de cuentas, no puede dejarse a un lado la importancia del cómo se genera la información que da cuenta de la gestión gubernamental. Es decir, del marco conceptual de la contabilidad gubernamental y de un nuevo enfoque basado en resultados de gestión de los entes públicos.

En este tenor, el artículo 73 sufrió importantes reformas que fueron publicadas el 7 de mayo de 2008. La reforma de su fracción XXVIII dotó de competencia al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que rigen la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial. Al ser norma expedida por el Congreso es de carácter general para la Federación, los estados, los municipios,

el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales; en suma, pretende garantizar la armonización contable a nivel nacional, estos esfuerzos permitirán a los entes públicos (entre ellos a los órganos autónomos) hacer más eficiente el control del gasto público, adoptar un nuevo enfoque en la toma de decisiones, ofrecer mejor calidad y oportunidad en la información y rendición de cuentas, incorporar mejores prácticas contables de nivel internacional y establecer un adecuado control patrimonial tanto de sus bienes como de sus pasivos y contingencias. Por su parte el artículo 79, fracción I, se reformó para establecer que las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario.

En este mismo marco de reformas, el artículo 74, fracción VI, otorgó facultades a la Cámara de Diputados, a través de las entidades de fiscalización superior, para revisar la Cuenta Pública. Ello, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Se prevé que si del examen que ésta realice, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, la EFS podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.

Estas reformas traen aparejada una nueva perspectiva de gestión gubernamental, de cara a la ciudadanía, que dé cuenta de las acciones que se llevan a cabo con recursos públicos, en estricto apego a las normas y con un enfoque patrimonial y de resultados.

1.2.3 Uso de los recursos públicos

También es importante mencionar que el artículo 134, dicta las reglas bajo las cuales se ejercerán los recursos económicos de que dispongan los tres niveles de gobierno (Federación, entidades federativas y municipios). Señala que deberán administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Para la aplicación de recursos, el mencionado artículo prevé que, para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas. Lo anterior, para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones, a que hace referencia el párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Asimismo, ordena que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados por instancias técnicas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos. Esto es, además de las entidades de fiscalización superior, habrá instancias técnicas (órganos de control interno) que coadyuven a la vigilancia y supervisión sobre el mejor aprovechamiento de los recursos.

1.2.4 Responsabilidades

No debe perderse de vista que la gestión gubernamental tiene aparejada una función de servicio a los gobernados. No puede dejarse a la mera voluntad de quien ocupa o desempeña un cargo público el que éste se haga de acuerdo con normas

establecidas. Es así que el Título Cuarto Constitucional se refiere a las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado. En específico, el artículo 108 refiere que los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Para ello, las leyes de responsabilidades administrativas determinarán las obligaciones de las y los servidores públicos, con el objeto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; establecen además las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

La rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia, donde la capacidad de las instituciones, para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, permite evitar, prevenir y, en su caso, sancionar los abusos de poder.

2. LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

La Ley General de Contabilidad Gubernamental fue publicada el 31 de diciembre de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, derivado de la reforma constitucional de la fracción XXVIII, del artículo 73, sobre la facultad conferida al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de

ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

La ley señala, en su artículo 1º quiénes son los sujetos obligados a su cumplimiento. Esta disposición incluye, de manera innovadora, a los órganos autónomos federales y estatales a los que, en el artículo 4, fracción XXIV, define como:

“Las personas de derecho público con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a través de los ramos autónomos, así como las creadas por las constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.”

Es de hacer notar que para la coordinación de la armonización de la contabilidad, se constituyó el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de la información financiera que aplicarán los entes públicos. Es así que este órgano desempeña una función de suma importancia, debido a que los instrumentos normativos, contables, económicos y financieros que emite son vinculatorios para los entes públicos, quienes deberán, en su caso, realizar las modificaciones, adiciones o reformas a su marco jurídico. De acuerdo con el artículo 8 de la mencionada Ley, el CONAC se integra:

- De parte de autoridades del ejecutivo federal: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los subsecretarios de egresos, ingresos y de Hacienda y Crédito Público, el Tesorero de la Federación, el titular de la unidad administrativa de dicha Secretaría y un representante de la Secretaría de la Función Pública.

- De parte de autoridades de los ejecutivos estatales: cuatro gobernadores (con representación rotativa por grupos).
- De parte de autoridades de ejecutivos locales: dos representantes de los ayuntamientos de los municipios o de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del D.F. elegidos por los otros miembros del Consejo.

Asimismo, para la armonización contable se integra el Comité Consultivo que tiene, entre otros, el encargo de proponer la creación o modificación de normas contables, así como emitir opinión de las que formule el secretario técnico del Consejo. Este Comité estará integrado por:

- De parte del Legislativo: un representante de la Auditoría Superior de la Federación y un representante de las entidades estatales de fiscalización (ASOFIS).
- De parte del Ejecutivo: miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y un representante de los municipios por cada grupo de entidades federativas.
- De parte de la profesión colegiada: un representante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y de la Asociación Mexicana de Contadores Públicos, así como representantes de otras organizaciones de profesionales expertos en materia contable que sean invitados por el Consejo.

De esta manera, se intenta generar espacios colegiados para que la normatividad que de ellos surja tome en cuenta las características de los sujetos obligados y se apoyen las acciones para su implementación. Sin embargo de esto se observa que los **órganos autónomos** no tienen participación en el CONAC ni en el Comité Consultivo, por lo que sus opiniones y características no pueden ser tomadas en consideración mediante los mecanismos que prevé la ley.

No obstante lo anterior, es importante señalar que, a pesar de que no forman parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, tanto a nivel federal como estatal, **los órganos autónomos ejercen recursos públicos**; es por ello que el legislador, atinadamente, los contempla como sujetos obligados a armonizar su contabilidad con los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera.

Como hemos mencionado, en tanto que los organismos públicos se comprometan con una auténtica y transparente rendición de cuentas, podrán gozar de confianza y credibilidad ciudadana, base de la autoridad moral necesaria para cumplir con su mandato, y fuente de legitimidad que conlleve a un nuevo ejercicio del poder público. Es por ello que la credibilidad política y el reconocimiento social dependen, en gran medida, de la forma en que se intervenga para velar por el control en la gestión gubernamental y de la manera en que se ponga a la disposición información que de cuenta de cómo se han utilizado los recursos públicos, en qué se han aplicado y los resultados que de ello se han obtenido. Es aquí donde la armonización contable tiene que ver también con la rendición de cuentas de estos organismos.

Bajo esta perspectiva, se debe procurar inducir orden en la estructura de la información de las finanzas públicas mediante señalamientos para fortalecer el control, detectar, en su caso, un uso no eficiente o un quebranto, y constatar que las acciones se realicen con apego al marco contable aplicable y armonizado. Con ello se podrá dar cuenta de sus acciones, mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de las instancias respectivas y de la propia ciudadanía.

De tal forma, la contabilidad gubernamental armonizada en los **organismos públicos autónomos**, debe ofrecer información financiera, presupuestal y de gestión. De ahí la importancia que tiene el que, durante el proceso contable, dicha información sea generada con calidad y oportunidad, tanto en lo referente al control y procesamiento de los registros y transacciones, como al llevar a cabo la

preparación y la presentación de los resultados. Todo esto de conformidad con lo señalado por el CONAC, pues la información financiera, al ser un elemento importante y fundamental para la administración de los entes gubernamentales y para la información hacia la ciudadanía, debe cumplir sus objetivos de ser una herramienta de análisis y apoyo.

El proceso de armonización contable implica grandes retos: un cambio cultural en quienes procesan, generan y utilizan la información contable, así como una participación integral de diversos sectores de la sociedad y de órganos externos, consejos consultivos y organismos internacionales. Este proceso implica un gran cambio conceptual, que va de una **contabilidad presupuestal** con carácter anual, hacia una **patrimonial** con un enfoque a largo plazo. Va de una simple contabilidad que genera información para el glose de la cuenta pública hacia aquella que genere información en tiempo real, como herramienta para la conducción de las instituciones públicas.

Para lograr una adecuada contabilidad gubernamental es necesario coordinar los momentos en los que el CONAC expide las normas complementarias de la ley con las acciones que tienen que seguir los órganos autónomos. Estos deberán, en el marco de su autonomía, hacer vigentes las normas en sus propias instituciones y contar con una plataforma tecnológica, a través de la cual se apliquen los nuevos sistemas contables para la generación de reportes en tiempo real. En ese sentido, el artículo tercero transitorio de la ley, establece los plazos en los que el Consejo debe emitir las disposiciones necesarias para lograr la total aplicación de la norma. De igual forma, el artículo cuarto establece la progresividad a la que se sujeta la aplicación de los nuevos sistemas contables armonizados que generen información financiera patrimonial e indicadores para una evaluación de procesos, de gestión pública y de resultados, promoviendo con ello la transparencia de la información hacia la ciudadanía.

Los esfuerzos dirigidos hacia la armonización contable, permitirán a los órganos autónomos hacer más eficiente el control del gasto público, adoptar un nuevo enfoque en la toma de decisiones, ofrecer mejor calidad y oportunidad en la información y rendición de cuentas, incorporar mejores prácticas contables de nivel internacional y establecer un adecuado control patrimonial, tanto de sus bienes como de sus pasivos y contingencias.

Asimismo, este nuevo esquema armonizado de contabilidad que involucra a todos los órganos y niveles de gobierno, podrá generar información que se ponga a disposición de la ciudadanía en los mismos términos y de esta manera, pueda ser asequible y accesible a todos los sectores de la población. Del mismo modo, podrán generarse indicadores a partir de las demandas de la ciudadanía y de la propia percepción de la población sobre los servicios que reciben. Todo con el doble propósito de hacer evidentes y visibles las problemáticas sociales y que las instancias públicas asuman responsabilidades contables y transparentes al respecto, de las cuales se pueda rendir cuentas y brindar información clara, con un lenguaje homogéneo (Cruz Lesbros, 2011a).

3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La ley reglamentaria del Título IV constitucional fue creada en el régimen de Miguel de la Madrid (1983), acorde con su lema de campaña y ejercicio de gobierno: “la renovación moral de la sociedad”. El país se encontraba saliendo de una administración (1976-1982) acusada de un alto grado de corrupción y un gran dispendio de recursos públicos, aunado a un esquema de impunidad. Es entonces que la Ley de Responsabilidades se emite para reglamentar las reformas constitucionales, con el fin de que:

- a) Los servidores públicos se condujeran con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.
- b) Clarificar las obligaciones y derechos de los servidores públicos, así como su responsabilidad por el incumplimiento de las mismas, mediante la implantación de los procedimientos de investigación y el administrativo de responsabilidades, así como el régimen de sanciones.
- c) La obligación de toda y todo servidor público de presentar su declaración de situación patrimonial al iniciar y al concluir un cargo.

Es necesario mencionar que, aunque se trata de una ley de carácter federal, ésta sigue vigente para el Distrito Federal debido a que artículo 109 de la Constitución establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los **Estados**, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad. Por consecuencia, al no estar concebido el Distrito Federal como un **estado**, la ALDF no tiene competencia para legislar en materia de responsabilidades. Por ello, el artículo segundo transitorio de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, seguirán aplicándose en dicha materia a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

El marco jurídico de actuación de las y los servidores públicos adscritos a los órganos autónomos fue precisado hasta el pasado 13 de noviembre de 2007, al referir de manera explícita en el artículo 108 constitucional: “los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”. Es así que no hay lugar a dudas sobre la responsabilidad de quienes prestan sus servicios en estos organismos, ya que ejercen recursos

públicos y, por tanto, deben someterse a la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas y a un esquema de sanciones en caso de incumplimiento.

4. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Debido a la forma particular en que está concebido el Distrito Federal, el artículo 122 constitucional, apartado C, establece que el Congreso promulgará el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que hace las veces de la Constitución que rige para cada una de las entidades federativas. Las disposiciones contenidas en el Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la revisión de la Cuenta Pública, el artículo 43 establece que la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. Respecto a la organización de las elecciones locales los artículos 123 y 128 establecen que se realizará a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

En cuanto a la vigencia de otros organismos públicos autónomos en el Distrito Federal, el artículo 42 del Estatuto confiere facultades a la Asamblea Legislativa, entre otras, para:

- Normar el organismo protector de los derechos humanos;

- Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De igual forma, el artículo 42 del Estatuto, faculta a la ALDF para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como para expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

Del análisis de la normativa abordada en párrafos anteriores, queda clara la competencia de la Asamblea Legislativa para emitir las Leyes en las que sustenten su actuación los **organismos públicos autónomos** del Distrito Federal. Además, será la propia Asamblea la que determine sus presupuestos, las reglas para llevar a cabo la contabilidad y la manera en que se aplique el gasto público.

5. LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE DEL DISTRITO FEDERAL Y PRESUPUESTO DE EGRESOS

Hasta el 31 de diciembre de 2009, el Código Financiero del Distrito Federal contemplaba tanto el esquema tributario para los habitantes de esta Ciudad Capital como los asuntos relacionados con el ejercicio del gasto público. Al derogar dicho Código Financiero, entra en vigor, por una parte, el Código Fiscal del Distrito Federal, que contiene la normatividad relativa a las contribuciones locales y por otra parte, se emite la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Esta ley tiene por objeto regular y normar las acciones en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal y señala que es de observancia obligatoria para las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados, entidades, **órganos autónomos** y órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Así también, señala quienes se consideran como órganos de gobierno:

- la Asamblea y
- el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,

y como órganos autónomos:

- la Universidad Autónoma de la Ciudad de México,
- el Instituto Electoral,
- el Tribunal Electoral,
- la Comisión de Derechos Humanos,
- el Tribunal de lo Contencioso Administrativo,
- la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y
- el Instituto de Acceso a la Información Pública.

Establece que tanto los órganos de gobierno como los OPA deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia, control, rendición de cuentas, con una perspectiva que fomente la equidad de género y con un enfoque de respeto a los derechos humanos.

Es la primera ley de carácter local que contempla un capítulo referente al control y evaluación de los ingresos y gastos, previniendo que ésta se hará de acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la normatividad que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Es relevante precisar que, el artículo segundo señala que la *instancia competente*², de cada órgano de gobierno y órgano autónomo, fiscalizará y vigilará, en el ámbito de sus respectivas competencias, el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las disposiciones legales que las facultan. Es ahí donde se fundamenta la competencia de los órganos de control o contralorías internas para fiscalizar, evaluar y controlar el ejercicio del gasto público y el desempeño institucional de los órganos autónomos.

Asimismo el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en su artículo 39, dispone que “las áreas internas de control de los Órganos de Gobierno y Autónomos, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control, evaluación y vigilancia les confieren las disposiciones aplicables en la materia, verificarán que se cumpla con lo establecido en sus Presupuestos de Egresos aprobados por la Asamblea, así como que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan, conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos que corresponda, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, laborales o resarcitorias que procedan de conformidad con las disposiciones aplicables”

6. LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (CMHALDF)

Esta ley es emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y tiene por objeto establecer la competencia de la entidad de fiscalización superior en el Distrito

² La ley hace mención a la *instancia competente* ya que la denominación de las instancias de control en cada ente obligado varía. Por ejemplo, en las entidades y dependencias del ejecutivo, se denominan órganos de control interno que dependen de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal; en los poderes legislativo y judicial se les denomina Contraloría General; en caso de la CDHDF se denomina Contraloría Interna.

Federal para la revisión de la Cuenta Pública (ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal), conforme a lo establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c); 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es así que la Contaduría Mayor de Hacienda es la entidad de fiscalización del Distrito Federal a través de la cual la ALDF tiene a su cargo la fiscalización, de manera posterior y de carácter externo, del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. Al ser una instancia externa, la Contaduría tendrá el carácter de autoridad administrativa, cuenta con personalidad jurídica, con patrimonio propio y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, determinaciones y resoluciones, y debe remitir a la Asamblea el resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, de las auditorías practicadas y, en su caso, de las irregularidades administrativas, deficiencias o hallazgos producto de las mismas.

En su artículo segundo establece que serán sujetos de fiscalización los órganos autónomos señalados en el Código Financiero del Distrito Federal. Es de precisar que, como señalamos en el inciso anterior, este Código dejó de tener vigencia el 31 de diciembre de 2009 y en su lugar fue emitida la Ley de Presupuesto y Gasto eficiente para el Distrito Federal. Sin embargo, es claro que los órganos autónomos, al ejercer un presupuesto público aprobado por la Asamblea Legislativa, son sujetos a ser fiscalizados por la instancia técnica creada para tal fin. Como producto de las auditorías realizadas por esta entidad de fiscalización, los órganos autónomos deben solventar las recomendaciones que de ella emanen, así como atender los procedimientos de responsabilidades que en su caso sean imputables a cualquier servidora o servidor público en el ejercicio de sus funciones.

Un aspecto que en los últimos años ha tomado relevancia en el ejercicio del gasto público es la transparencia. Como indicamos anteriormente, el artículo sexto constitucional obliga a dar acceso a la información pública a quien así lo solicite. Es así que, para el Distrito Federal, cobra vigencia la obligatoriedad para los entes públicos con un cuerpo de normas que establecen las características que guardan la información pública con respecto de la reservada por tratarse de información de uso restringido o confidencial.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) fue promulgada en 2008 y ha sido calificada como una de las normas reglamentarias del artículo sexto constitucional de mayor alcance en el país. Establece por una parte las definiciones y límites de la información que debe estar a la disposición pública y por otra, la conformación y funcionamiento del órgano garante en la materia: el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF). Esta ley se distingue de la Ley Federal relativa, en dos grandes aspectos:

- 1) Define como sujetos obligados a todo ente que ejerza gasto público en el Distrito Federal incluyendo a los tres poderes de gobierno, órganos autónomos y, de manera innovadora, recientemente (agosto 2011) se publicaron las reformas en donde se incluye también a los partidos políticos como sujetos obligados;
- 2) El Info-DF es autónomo del poder ejecutivo, por lo que su actuar no podría sujetarse a presiones o instrucciones de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

La norma referida señala de manera precisa que toda la información generada, administrada o en posesión de los sujetos obligados se considerada como un bien de dominio público, accesible a cualquier persona. Se establecen dos casos de excepción:

1) información reservada por encontrarse su acceso temporalmente restringido.

2) información confidencial por tratarse de datos personales relativos a las características físicas, morales emocionales, de origen étnico o racial, vida privada, ideología o en general la que debe ser tutelada por el derecho a la privacidad, intimidad, honor o dignidad.

La Ley establece que la información pública de *oficio* que generen o detenten los sujetos obligados deberá estar permanentemente actualizada para consulta directa en internet. El artículo 14 de la Ley de Transparencia del Distrito Federal establece veinte y ocho fracciones que detallan el tipo de información y la periodicidad que debe darse a la actualización de la misma.

Por otra parte en un esquema de balance, la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal también promulgada en 2008 tiene por objeto establecer principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección y el tratamiento de los datos personales en posesión de los entes públicos. Asimismo la Ley de Archivos para el Distrito Federal pone orden sobre cómo deben integrarse y administrarse los documentos y los archivos en posesión de los sujetos obligados.

1. LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos en la actualidad, se han convertido en un lenguaje universal que impulsa toda sociedad democrática. Una de las principales características de los sistemas democráticos es contar con una sociedad civil despierta y activa ante los abusos de poder, cada día más consciente y demandante de sus derechos y que lucha y promueve la consolidación de la democracia como forma de vida.

“Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado” (CNDH, 2011 ¶). Los derechos humanos han jugado un papel trascendente en el impulso de los cambios que tienden a construir una relación entre los Estados y la sociedad, basada en el respeto y la protección a las libertades fundamentales, de tal suerte que el respeto a estos derechos representa un indicador de gobernabilidad democrática.

A lo largo de la historia éstos se han ido construyendo, haciéndose exigibles y visibles en los marcos jurídicos de protección a los individuos; es decir, el concepto de derechos humanos ha experimentado un proceso de construcción normativa y conciencia social, que ha dado como resultado que “el contenido de los derechos se amplíe para establecer condiciones para que todo ser humano goce de una vida plena, libre, segura y sana, cuestiones que están relacionadas con la justicia y la dignidad” (CDHDF, 2008b, p. 2).

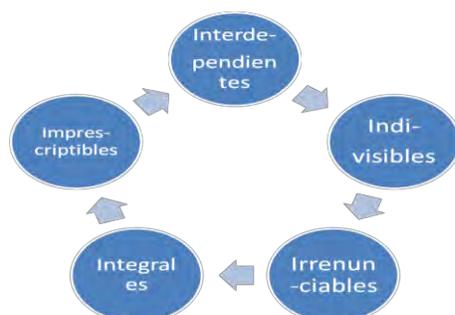
Entonces, los derechos humanos son la suma de derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación o preferencia sexual o cualquier otra característica. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles, irrenunciables, integrales e imprescriptibles. En este sentido, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010, p.11) menciona que son universales, ya que responden a las necesidades de personas, grupos y sociedades y al garantizarlos se promueve el ejercicio de la dignidad universal.

Se llaman de *primera generación* aquellos derechos civiles y políticos que se refieren esencialmente a la libertad y a la participación en la vida política para proteger al individuo de los excesos del Estado. Estos derechos incluyen, entre otros aspectos, derechos relativos a la vida, a la integridad personal, a la libre expresión, el tránsito, la asociación, y son comúnmente reconocidos como *garantías individuales* en un marco constitucional. Estos derechos fueron propuestos por primera vez en la Carta de Derechos de los Estados Unidos, y en Francia por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Revolución francesa de 1789.

Los derechos humanos de *segunda generación* son los llamados *derechos económicos, sociales y culturales* (DESC); están relacionados con la igualdad y comenzaron a ser reconocidos por los gobiernos después de la Primera Guerra Mundial. Aseguran a los diferentes miembros de la ciudadanía igualdad de condiciones y de trato mediante la atención a la salud, la vivienda, la educación, la cultura, el trabajo, la alimentación, así como a la seguridad social. Al igual que los derechos de primera generación, éstos fueron consagrados a nivel global por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, dando lugar a su vigencia en el derecho internacional; además fueron incorporados en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En los derechos de *tercera generación* se incluyen los derechos heterogéneos como el derecho a la paz y el derecho a la calidad de vida. El reconocimiento de éstos comienza en la década de los sesenta, para promover los derechos llamados de *solidaridad* que llevan intrínsecamente derechos de corresponsabilidad y traspasan fronteras, razas, religiones o culturas. A estos derechos también se les llama derechos *difusos, colectivos o supraindividuales*; se llaman *difusos* por su amplitud y su extensión y por la dificultad en su vigencia y la constante confusión con otros *deberes* de la humanidad.

Es así que la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2010, p. 8), considera que los derechos humanos tienen las siguientes características:



Fuente: OACNUDH (2010, p.8)

- **Son inherentes a la persona.** Por su propia naturaleza están unidos a la persona de modo que no pueden ser separados de ella; todas y todos nacemos con ellos, su origen radica en la dignidad humana.
- **Son irrenunciables.** En tanto pertenecen a cada persona, no pueden ser concedidos a otra ni se puede renunciar a ellos.
- **Son universales.** Pertenecen a todas las personas sin importar el lugar en que se encuentren e independientemente de su sexo, edad, posición social,

partido político, creencia religiosa, origen familiar, capacidad económica o cualquier otro factor.

- **Son inalienables.** Ninguna persona o autoridad puede quitarlos u otorgarlos ni siquiera el propio titular puede hacer imposible su puesta en práctica.
- **Son integrales.** Forman parte de un todo que no se puede dividir. No puede haber un derecho que tenga mayor peso que otro. La negación de algún derecho en particular significa poner en peligro el conjunto de la dignidad de la persona, por lo que el disfrute de algún derecho no puede hacerse a costa de los demás.
- **Son interdependientes.** Todos se relacionan entre sí por su origen y porque se requiere de cada uno de ellos para el desarrollo pleno del ser humano.
- **Son imprescriptibles.** Una vez reconocidos, no pierden vigencia ni caducan, aun y cuando las situaciones que los llevaron a reivindicarlos hayan cambiado.
- **Son progresivos.** Los derechos que se reconocen se suman a los ya existentes para enriquecer y perfeccionar a las normas y los valores que los integran.

En nuestra sociedad cada vez hay más conciencia de que somos sujetos de derechos por el simple hecho de ser personas y de que éstos son irrenunciables y exigibles, y resultan víctimas aquellas personas que han sido vulneradas o violentadas en sus derechos. Existen personas o grupos de personas que están mayormente expuestas a ser violentadas en sus derechos; a ellas se les conoce como *poblaciones vulnerables* y se caracterizan por encontrarse en una situación de desventaja en relación con el resto de la sociedad, por ejemplo: las mujeres, las niñas y los niños, personas adultas mayores, personas con discapacidad, y personas lesbianas, gay, transexual, transgénero, travestista e intersexual, quienes, al igual que las minorías, tienen que luchar por la igualdad de hecho y de derecho. Como población vulnerable también se encuentran las minorías étnicas, religiosas o

lingüísticas que difieren de la mayoría de la población y que, aunque tienen un sentido muy solidario entre sí, deben sobrevivir y luchar por lograr una igualdad con la mayoría.

Es entonces que son muchas las expresiones y las formas de definir los derechos humanos, ya que se han conformado desde distintas dimensiones; dos de ellas son fundamentales: la *valoral* y la *legal*, pues los derechos humanos pueden ser observados como valor o como norma. Existen derechos civiles y políticos que son los que corresponden al individuo frente del Estado (libertad de tránsito, derecho al voto, derecho a ser electo, etc.). Por otro lado, se puede hablar también de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, derechos con un contenido social para procurar las mejores condiciones de vida (satisfacción de necesidades y prestación de servicios).

La obligación de respetar los derechos humanos tiene dos dimensiones: la *legal* y la *moral*. La obligación legal, de acuerdo con la Constitución, está a cargo del Estado. Las y los servidores públicos son quienes dan la cara como autoridad frente a las personas que conforman la sociedad (las y los ciudadanos). La obligación moral la tenemos todas las personas: en la convivencia cotidiana se puede leer el nivel de respeto a los derechos humanos; la violencia intrafamiliar, la discriminación y el maltrato infantil son signos de una sociedad débil en sus relaciones respetuosas. Es necesario precisar que cualquier acto, como la tortura, el abuso sexual o la violencia cometida entre particulares o grupos, no se trata de una violación de derechos humanos sino de un delito.

Desde la dimensión legal el Estado es el único responsable de hacer que los derechos humanos se cumplan; visto como el representante del bien común, es quien debe tutelar los derechos de su ciudadanía y, por lo tanto, puede ser requerido en caso de violación de los mismos. Para la protección y vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos en un Estado de derecho, surgen los órganos públicos de

defensa de los derechos humanos. Estos pueden denominarse Comisión, Procuraduría, Defensoría del Pueblo u Ombudsman.

La Defensoría del Pueblo tiene sus antecedentes históricos en el *ombudsman*, figura que fue instituida en la Constitución sueca desde 1809. En México han existido varias instituciones defensoras de los derechos fundamentales, entre ellas podemos mencionar a la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, creada en 1847 por Ponciano Arriaga.

Originalmente, como resultado del trabajo de parte de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional para documentar los abusos de autoridad durante la llamada guerra sucia, desde la Secretaría de Gobernación se creó una instancia para atender asuntos de violaciones a los derechos humanos. A través de un decreto presidencial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) fue creada en 1990 como un organismo descentralizado, con el objeto de promover y vigilar que las autoridades federales cumplieran con sus obligaciones de defender y de respetar los derechos humanos. Fue hasta 1992, con una nueva ley se le otorgó personalidad jurídica propia así como independencia para diseñar sus propias reglas internas y administrar sus recursos. Sin embargo, el presupuesto de la CNDH aún dependía del Poder Ejecutivo, y el presidente continuaba siendo la autoridad a cargo de la designación del titular de la CNDH y de los miembros de su Consejo. La CNDH adquirió su autonomía hasta 1999; desde entonces el presidente y los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH son nombrados por el Senado de la República, a través de una consulta con organizaciones de la sociedad civil.

A partir de entonces en las diversas entidades federativas han surgido organismos protectores de los derechos humanos con mayor o menor autonomía con respecto al Poder Ejecutivo local pues dependió de cada Congreso de las entidades federativas la emisión de la ley que diera origen a un órgano protector de los derechos humanos en sus respectivos estados. A la fecha, el *sistema ombudsman* en México está

compuesto por las 32 comisiones estatales y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); sus características son muy similares entre si, aunque no idénticas, pues algunos organismos estatales no gozan de la autonomía que tiene la CNDH, por lo cual su independencia respecto del Poder Ejecutivo estatal se ve un tanto limitada por razones presupuestarias y otras, como la facultad de proponer integrantes o consejeros, así como la conformación y facultades de cada uno de ellos.

No existe dependencia o subordinación de las comisiones estatales en relación con la CNDH, ya que cada comisión estatal tiene su propia ley y, por tanto, independencia en su actuar. Sin embargo, es preciso mencionar que, en 1993 se formó la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos que agrupa a los organismos de protección de los derechos humanos a que hace alusión el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según el artículo 4º de sus estatutos, la Federación,

“tiene por objeto favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de sus asociados y sus acciones en ningún caso sustituirán o duplicarán las atribuciones y funciones de éstos. En caso de que se considere que las acciones de la Federación invaden la esfera de competencia de alguno de sus asociados, prevalecerán las de éste último sobre las de la Federación” (s/f, ¶).

Por otra parte, el artículo 3º de la Ley de la CNDH establece que cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión nacional.

Asimismo, el artículo 56 prevé que quienes sufran un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción que por más de seis meses incurran los organismos locales, podrán interponer queja ante la CNDH quien, en su caso formulará una Recomendación al organismo local para que subsane sus omisiones. En caso de considerar que el asunto es importante y que el organismo local pueda tardar en concluir la investigación relativa, la CNDH podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto que sea el organismo nacional quien emita, en su caso, el instrumento recomendatorio correspondiente a las autoridades que hayan violado los derechos humanos de los agraviados.

Es entonces que, salvo las excepciones previstas en párrafos precedentes, las comisiones estatales tienen competencia para conocer de las violaciones a los derechos humanos que cometan las autoridades locales, mientras que la Comisión nacional conoce de las presuntas violaciones cometidas por autoridades federales. Es decir, el campo de actuación entre la CNDH y los organismos estatales está claramente definido por el tipo de autoridad (federal o local) que viola los derechos de quienes habitan o transitan en el territorio nacional, sin existir dependencia de éstos hacia aquélla.

2.1 EL QUEHACER DE LA CDHDF

En el Distrito Federal el organismo protector de los derechos humanos se creó en junio de 1993. Es una institución independiente de cualquier autoridad que, aunque recibe presupuesto del Estado, en el artículo segundo de su ley la define como:

“un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.”

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) no tiene competencia sobre todos los casos que se le presentan, pero presta orientación para que las personas acudan ante la institución competente en casos como el de la vivienda, derechos de los consumidores, medio ambiente, familiares o vecinales o cualquier otra controversia entre particulares. Los casos de presunta violación a derechos humanos, en los que la Comisión sí tiene competencia, son aquéllos en los que la queja o denuncia son imputadas a cualquier autoridad o servidora o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local.

La actual gestión de la CDHDF (2011, ¶12) ha definido como *Misión*:

“Promover el respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos de quienes habitan o transitan en el Distrito Federal mediante su protección, promoción, defensa, vigilancia, estudio, educación y difusión así como con el combate a la discriminación y exclusión en el marco de las normas jurídicas nacionales e instrumentos internacionales de derechos humanos”.

Su *Visión* la concibe en los términos siguientes:

“La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será una auténtica promotora y defensora del pueblo con amplia autoridad moral y credibilidad, para lo cual consolidará su modelo de gestión a fin de que se convierta en referente de otras instituciones, al tiempo que fortalecerá sus capacidades institucionales y generará sinergias con otras instancias para defender y promover efectivamente los derechos humanos conforme a los más altos estándares internacionales, incidir en las normas, políticas públicas y prácticas institucionales que favorezcan el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos, fortalecer la cultura de derechos humanos”.

Lo anterior ya que en la ciudad de México desafortunadamente aún se dan graves violaciones a los derechos humanos tales como tortura, desaparición forzada de personas e incluso ejecuciones sumarias. Considerando que una de las principales características del Defensor del Pueblo (ombudsman) es la accesibilidad que tiene para atender las quejas y para realizar investigaciones adecuadas rápidas y expeditas, en la CDHDF se da servicio las 24 horas de todos los días del año, brindando atención y orientación de manera gratuita a toda persona que acuda a denunciar una presunta violación a los derechos humanos. Diariamente se atiende un promedio de noventa personas; de ellas 80% son orientadas hacia otra institución

o solamente requieren información y 20% constituye presuntas violaciones de derechos humanos que son competencia de la Comisión.

El Defensor del Pueblo debe buscar siempre que los derechos que han sido quebrantados sean reparados; para ello, atiende a los peticionarios ayudándolos a la formulación de la queja, apoyando en todo momento para la integración de los documentos y demás pruebas, informa de los avances de la investigación, solicita informes a las autoridades y explica la razón de las decisiones tomadas hasta la conclusión del expediente. Se procura evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos de las y los peticionarios a través de la generación de medidas precautorias, para la mayor eficacia y garantía de los derechos humanos bajo amenaza; así como la tramitación de quejas de oficio (inicio de una investigación, a pesar de no contar con la queja o denuncia respectiva).

A partir de la investigación de los hechos, cuando se comprueba la violación de derechos humanos de la persona que presente una denuncia o queja, ésta trata de ser conciliada con la autoridad responsable y, de no lograrse, se expiden recomendaciones donde se aplican criterios del derecho internacional de los derechos humanos para el análisis, fundamentación y motivación. Las recomendaciones no son vinculatorias (es decir, que no obligan); sin embargo, al hacerse públicas frente a la sociedad adquieren un peso moral, lo que compromete a la autoridad a su cumplimiento. No obstante, ante el posible incumplimiento de éstas se podrá solicitar la comparecencia de cualquier funcionario o funcionaria ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para que informe las razones de su actuación.

Otro campo de acción muy importante para la CDHDF está en su Programa de Promoción y Educación en Derechos Humanos. Para ello se llevan a cabo acciones vinculadas con organizaciones de la sociedad civil y se procura el acercamiento hacia las y los ciudadanos, las autoridades locales y hacia la sociedad civil. Se

tienen proyectos educativos tanto en espacios lúdicos en las propias instalaciones de la Comisión como proyectos educativos extramuros. En estos proyectos se trabaja tanto con niñas, niños y adolescentes, como en eventos de formación a servidoras y servidores públicos quienes tienen la responsabilidad de salvaguardar en el desempeño de su trabajo los derechos fundamentales de todos los habitantes de la ciudad de México.

Asimismo, la CDHDF tiene cooperación con diversas instituciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, con el objeto de establecer líneas comunes de avance en los programas de defensa, apoyando sus actuaciones en instrumentos internacionales como son la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), entre otros.

En resumen, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal lucha, por una parte, contra la impunidad de las autoridades que violenten los derechos fundamentales de las y los ciudadanos y, por otra, trabaja en la educación y promoción de los derechos humanos de todas las personas que habitamos esta gran ciudad.

2.2 LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DE LA CDHDF

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue promulgada el 22 de junio de 1993, donde se le concibió como un organismo descentralizado que dependía del gobierno federal, ya que a esas fechas aún no se había llevado a cabo la reforma que dio sustento al Gobierno del Distrito Federal. Como lo señala Monsiváis Carrillo (2007, p. 26), el desarrollo institucional de la CDHDF está también enmarcado por la reforma política del Distrito Federal ya que desde 1928 hasta 1997, por ser sede de los Poderes de la Unión, el Distrito Federal carecía de las facultades políticas de las entidades federativas; la figura que le correspondía era

la del Departamento del Distrito Federal y su conducción estaba a cargo de un regente que era designado o removido por el presidente de la república.

Fue hasta enero de 2003 cuando se otorgó a la Comisión su total autonomía y desde entonces goza de plena independencia en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su presupuesto. La autonomía funcional se refiere a la independencia en las decisiones y actuación institucional donde no se supedita a autoridad alguna por lo que no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor(a) público(a); por su parte la autonomía funcional le permite contar con un patrimonio propio, así como elaborar, manejar, administrar y controlar su presupuesto.

Para el logro de los fines institucionales, la figura del Consejo de la CDHDF es de la mayor relevancia. Está integrado por diez ciudadanos y ciudadanas de reconocido prestigio, electos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con carácter honorario. Como parte de sus atribuciones, las y los consejeros conforman la opinión del ombudsman, orientando la administración institucional, aprobando procesos vitales para el funcionamiento interno de la institución y acompañando al presidente en la conducción institucional.

De acuerdo con el Manual General de Organización (2011, ¶35), la CDHDF ha establecido cuatro programas institucionales para atender las tareas sustantivas y administrativas como se explica a continuación:

a) **Programa de conducción institucional** en el que se concibe la figura del ombudsman como institución, no como persona, por lo que se enfatiza la labor y el esfuerzo colectivo para incidir en las normas, políticas públicas y prácticas institucionales que favorezcan el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos mediante la generación de sinergia interna y externa.

b) **Programa de defensa**, que tiene por objeto defender los derechos humanos conforme a los más altos estándares internacionales mediante el empoderamiento de las personas. Está a cargo de atender, orientar y realizar la defensa de las y los peticionarios que solicitan los servicios de la Comisión cuando se acredita la violación a sus derechos humanos, o de acompañarles en las gestiones necesarias para solucionar la problemática planteada incluso cuando esto no sea competencia de la institución.

c) **Programa de promoción, educación y difusión de los derechos humanos**, en el que se fortalece la cultura de paz y respeto a los derechos humanos mediante la construcción de ciudadanía. Se apuesta a un diseño y aplicación de diversos programas de capacitación y de educación para la paz, la *noviolencia*, la no discriminación, y el respeto y ejercicio de los derechos humanos desde la niñez hasta la edad adulta. También corresponde a este programa la difusión de los derechos humanos, mediante la producción editorial.

d) **Programa de fortalecimiento institucional**, que da soporte a la institución y consolida el Modelo de Gestión para que sea un referente en otras instituciones. Su función es coordinar todas aquellas labores tendientes a la profesionalización de las funciones de la Comisión y al uso más eficaz y racional posible de los recursos de que dispone para el mejor logro de sus objetivos.

2.3. LA CONTRALORÍA INTERNA: SU FUNDAMENTACIÓN LEGAL Y SU ESTRUCTURA

En el contexto de la reforma legislativa que le dio autonomía funcional y de gestión a la CDHDF, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de enero de 2003, se incorporó el capítulo XI a la Ley de la Comisión referente a su patrimonio y al manejo del presupuesto. En el artículo 71 se establece que se contará con un

órgano de control interno que auxilie a la o el presidente y al Consejo en el ámbito de sus respectivas competencias, para la supervisión y control de la correcta utilización de los recursos públicos a cargo de la Comisión. La o el titular de la Contraloría Interna es designado por el presidente del organismo previa consulta con el Consejo.

En el artículo 42 del Reglamento Interno de la CDHDF se establecen las atribuciones de la Contraloría Interna como sigue:

- I. Auxiliar a la o el presidente y al Consejo en el ámbito de su competencia informándoles de las acciones que le sean encomendadas;
- II. Vigilar que se establezca un sistema de control interno en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales, financieros y patrimoniales, así como revisar su cumplimiento conforme a los criterios de un gasto eficiente;
- III. Planear, realizar y supervisar todo tipo de auditorías para promover la eficiencia en el manejo, custodia y aplicación de los recursos, formulando las observaciones y recomendaciones que deriven de dichas auditorías;
- IV. Dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las de la propia Contraloría Interna;
- V. Participar en los procedimientos y demás actos que tengan lugar en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra, a fin de vigilar que se cumpla con la normatividad aplicable; resolver de las inconformidades que presenten los proveedores, así como de los procedimientos administrativos para declarar la procedencia de impedimento a proveedores para participar en licitaciones públicas, invitaciones restringidas, adjudicaciones directas y celebración de contratos, acorde con lo establecido en la normatividad en la materia;

- VI. Integrar el padrón de los servidores públicos de la Comisión obligados a presentar declaración de su situación patrimonial, recibéndolas o en su caso requiriéndolas, a fin de llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial correspondiente;
- VII. Asistir a los actos de entrega-recepción de los servidores públicos de la Comisión, de mandos medios, superiores y homólogos, con motivo de la separación del cargo, empleo o comisión, a fin de verificar que se cumpla con las disposiciones normativas aplicables;
- VIII. Recibir, investigar y resolver las quejas y denuncias que se presenten contra servidores y ex servidores públicos de la Comisión y aplicar las sanciones que procedan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable;
- IX. Instaurar los procedimientos administrativos disciplinarios internos, con motivo de quejas y denuncias formuladas contra servidores y ex servidores públicos de la Comisión y como resultado de las auditorías practicadas;
- X. Recibir, substanciar y resolver los recursos de revocación que se presenten en contra de las resoluciones en los procedimientos señalados en la fracción anterior, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable, así como defender los intereses de la Contraloría Interna en cualquier medio de impugnación, y
- XI. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los ordenamientos internos”.

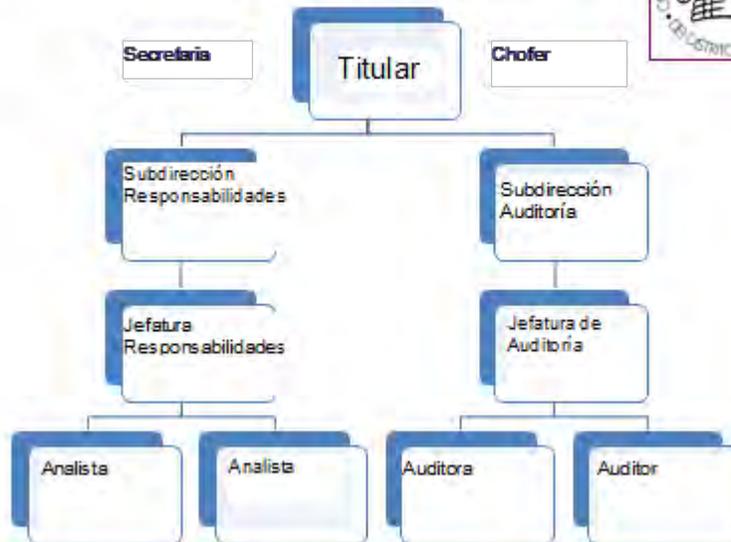
Luego entonces así que la Contraloría Interna tiene a su cargo la vigilancia y el control de los recursos que son asignados a la CDHDF por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, por tanto, debe entregar cuentas claras y transparentes del uso adecuado, racional y eficiente de dichos recursos, con una medición del desempeño que vaya acorde con la función sustantiva que se tiene encomendada. Asimismo, debe dar seguimiento al fortalecimiento del ambiente de control interno

con el apoyo en la emisión de procedimientos que orienten el desarrollo eficiente de las acciones de las y los servidores públicos y en la detección de áreas de oportunidad, buscando situaciones favorables tanto en el entorno institucional como en tendencias y cambios o hechos que puedan ser aprovechables.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 constitucional las y los servidores públicos adscritos a órganos autónomos deben sujetarse a un sistema de responsabilidades, y la vigilancia de su debido cumplimiento está también a cargo de la Contraloría Interna. Por ello se reciben quejas o denuncias de las y los peticionarios e, incluso, del propio personal de la Comisión, cuando hacen del conocimiento de la Contraloría Interna de hechos probablemente irregulares cometidos por una o un servidor público de la institución. También se vigila el debido cumplimiento en materia de entrega-recepción de los recursos y de la situación patrimonial del personal, así como en la recepción de obsequios cuando exista un conflicto de intereses.

Para atender lo anterior, la estructura con la que cuenta la Contraloría se muestra a continuación:

Estructura orgánica Contraloría Interna



Fuente: Manual General de Organización de la CDHDF. Recuperado de <http://www.cd hdf.org.mx/>

Es así que las funciones de la Contraloría Interna se atienden en dos grandes apartados: el área de responsabilidades que se encarga de los deberes como funcionarios(as) públicos(as) del personal adscrito a la CDHDF, y la vigilancia del uso de los recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a este órgano protector de los derechos humanos.

1. AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

La *auditoría gubernamental*, también llamada auditoría pública, es aquella que se realiza a entes públicos. Tiene las mismas características intrínsecas de aquella que se realiza en el sector privado pero con fines específicos que tienen que ver, no con el propósito de lucro de este sector, sino con el mandato y la normatividad a la que deben apegarse las instituciones públicas. Es decir, la diferencia del objeto de la auditoría entre el sector privado y el sector público radica en la especificidad del objeto mismo de las instituciones a quienes va dirigida dicha revisión.

Adam Adam comenta que, en un principio la auditoría principalmente iba enfocada a la auditoría financiera, pero se desarrolló el concepto de auditoría administrativa, también denominada operacional u operativa, en función de su profundidad y alcance. Asimismo define que estos tipos de auditoría

“representan un examen comprensivo y constructivo de la estructura de la organización de una entidad o dependencia o cualquier parte de las mismas, en cuanto a sus planes y objetivos, métodos y controles, su forma de operación y sus facilidades humanas y físicas, con cuyos resultados se tienen como objetivos la disminución de costos, eficiencia en la operación e incremento de la productividad” (2008, p. 71).

Es decir, la auditoría gubernamental o pública puede orientarse simplemente a verificar si las reglas se han cumplido y aplicado en tanto que en un enfoque de gestión por resultados puede orientarse a vigilar el cumplimiento de objetivos metas,

políticas y programas públicos, y a revisar si las reglas establecidas sirven para lograr dichos objetivos. Es decir, este segundo enfoque va más allá de la revisión del mero cumplimiento de la norma y la comprobación del gasto. Benjamín Franklin define a la *auditoría pública* como:

“Una actividad independiente, de apoyo a la función directiva, que se enfoca en el examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas en los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en operación, y en los objetivos, planes, programas y metas obtenidos por las instituciones, 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” (2007, p. 612).

De acuerdo con el Manual de Auditoría Gubernamental del Órgano de Fiscalización Superior de Guanajuato la auditoría gubernamental es:

“el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad practicado con posterioridad a su ejecución y evaluación, consistente en la revisión, análisis y examen periódico, efectuado a los registros contables, sistemas y mecanismos administrativos, así como a los procedimientos de control interno de una organización, con el objeto de determinar opiniones en lo que respecta a su funcionamiento” (2006, ¶15)

Luego entonces, el propósito fundamental de la auditoría gubernamental es dar cuenta clara del manejo de los recursos públicos que se han asignado a las instituciones, del cómo la gestión gubernamental ha respondido al mandato para atender las necesidades de la población. Esto es, la auditoría gubernamental se

aplica en un entorno de gestión pública que debe vigilar, por una parte la verificación de los criterios de eficacia y eficiencia y, por otra, a criterios de transparencia y rendición de cuentas. Tiene como objetivos evaluar la correcta utilización de recursos públicos, verificando el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias; paralelamente debe determinar la razonabilidad de la información financiera que dé cuenta de la situación que guardan las finanzas del ente. Asimismo, la auditoría gubernamental puede realizarse para informar sobre el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos en relación con los recursos asignados y el cumplimiento de planes y programas aprobados y puede, también, enfocarse en revisiones tendientes a fortalecer el sistema de control interno del ente auditado y promover mejoras en la gestión gubernamental.

El desarrollo de auditorías en un entorno público lleva consigo el realizarlas en un entorno normativo y de legalidad, ya que sus resultados involucran a funcionarios(as) públicos(as) sujetos(as) a un régimen de responsabilidades constitucionales. El papel de la o el auditor gubernamental requiere de normas que lo orienten y sirva para generar confianza en la ciudadanía del quehacer de las y los gobernantes; es por ello que, la auditoría en el sector público debe estar ampliamente soportada por una infraestructura normativa que dé certeza de la legalidad de sus resultados. Asimismo, esta normativa permite que las instancias encargadas de la ejecución de la auditoría al sector público cuenten con un modelo para su mejor planeación, desarrollo, ejecución y conclusión en cada instancia de decisión y para cada área de influencia.

Para abordar el estudio de la auditoría al sector público (auditoría gubernamental) se tomarán en cuenta dos aspectos:

- Por el sujeto fiscalizador (quien realiza la auditoría).
- Por el objeto de la revisión (ente, área o rubro sujeto de fiscalización)

1.1.1 Instancias internas

Dependiendo del sujeto fiscalizador, encontramos que éste puede ser en el marco de actuación de los órganos internos de control, que son instancias que coadyuvan desde el interior de las instituciones públicas al mejor logro de los objetivos. Richards quien ha sido miembro del Consejo de Directores del IIA (Instituto de Auditores Internos, por sus siglas en inglés) define a la auditoría interna como:

“una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir con sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno”
(2010, p. 38)

En México existen órganos de control interno para los distintos órdenes y niveles de gobierno. Por una parte, coadyuvan a la conducción de los órdenes de gobierno de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos autónomos y, por otra parte, se establecen para los niveles de gobierno federal, estatal o municipal.

Desde el Ejecutivo federal, la Secretaría de la Función Pública (SFP) cuenta con órganos internos de control en todas y cada una de las dependencias federales a nivel central, organismos descentralizados o entidades paraestatales. El Reglamento Interior de la SFP, artículo 79, fracciones VIII y IX, señala que los órganos internos de control deberán “coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que

expida la Secretaría, [...] así como analizar y proponer con un enfoque preventivo, las normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones; [...] programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones y visitas de inspección [...] y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión”.

En el Distrito Federal, el Manual Administrativo de la Dirección General de Contralorías Internas en Entidades, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de diciembre de 2010, señala que su objetivo general consiste en:

“realizar a través de sus Direcciones de Área y Contralorías Internas a ella adscritas, en las Unidades de Gobierno de la Administración Pública del Distrito Federal, auditorías ordinarias, extraordinarias y especializadas, revisiones, verificaciones, inspecciones de los procesos administrativos, a efecto de vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones vigentes en la ejecución del gasto público en la administración de los recursos financieros, humanos y materiales, e ingresos propios”.

Benjamín Franklin (2007, p. 602) señala que los órganos internos de control son las “instancias responsables de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de transparencia con que se manejan los recursos públicos, así como el nivel de eficiencia, eficacia y calidad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales”. Esto es, las instancias internas de control (llámense contralorías internas, órganos internos de control, órganos de control interno) de los entes públicos constituyen instancias que son parte de la institución misma, y tienen el objeto de coadyuvar a la mejor gestión pública a cargo de sus directivos o titulares.

Debe corresponderles la vigilancia constante y permanente del ejercicio del gasto público, la transparencia y rendición de cuentas y, en última instancia, el desempeño institucional que asegure el logro de los objetivos del mandato para lo que fueron creados los entes públicos.

Lo anterior da cuenta que la naturaleza de las revisiones que se realizan desde los órganos internos de control es concomitante a la gestión administrativa del ente auditado con un enfoque de anterioridad (*ex ante*); es decir, los órganos internos de control cuentan con facultades que les permiten realizar revisiones antes de concluido el ejercicio fiscal. Ello con el objeto de constituirse en instancias que permitan advertir y/o prevenir errores, irregularidades o desviaciones a los controles, procedimientos y normatividad aplicable. Asimismo, las instancias de control interno deben depender necesariamente de la o el titular del ente público, ya que pueden y deben ser elemento de apoyo para la conducción institucional; no obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible, al tenor de la estructura organizativa correspondiente.

1.1.2 Instancias superiores de fiscalización

El término fiscalizar comprende un proceso para la revisión, inspección, vigilancia, seguimiento de auditoría, supervisión, control y evaluación de la gestión financiera y operativa en la aplicación de los recursos públicos.

Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) son órganos del control externo que no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Son instancias técnicas del Poder Legislativo que ejercen la labor de fiscalización consistente en conocer, revisar y evaluar el uso y la aplicación de los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y técnicas, así como la revisión, inspección y evaluación de la gestión pública. Los entes superiores de fiscalización, como control externo del

ejercicio de los recursos públicos, son instituciones imprescindibles para el control de la legalidad y la regularidad de las operaciones de los entes públicos.

En el Poder Legislativo federal, el órgano fiscalizador es la Auditoría Superior de la Federación, cuya misión y propósitos son: “fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares; conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público” (ASF, 2011, ¶).

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF) establece en su artículo tercero que dicha Contaduría es la entidad que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. El artículo 28 del citado ordenamiento establece que “la revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos”.

La función fiscalizadora de los organismos de fiscalización superior tiene las siguientes características:

- La anualidad.
- La posterioridad.
- De manera externa, independiente y autónoma.

Lo anterior significa que las revisiones que se hagan a través de las instituciones fiscalizadoras de parte del Poder Legislativo, se referirán a la cuenta pública que sea rendida por los entes sujetos de fiscalización; en ese sentido, la revisión deberá ser posterior a la ejecución del gasto y el periodo sujeto de revisión será concordante al ejercicio fiscal que se rinda en dicha cuenta pública.

La revisión debe tener un carácter externo, lo que significa que se lleve a cabo de manera independiente y autónoma con respecto a cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los entes sujetos de fiscalización y, aun y cuando se coordine con el Poder Legislativo, éste no puede tener una injerencia que implique subordinación o mando jerárquico. Dicho en otras palabras, la fiscalización y la evaluación que realicen los entes superiores de fiscalización es autónoma de los entes fiscalizados y, por tanto, las auditorías que practiquen a la gestión financiera de los sujetos obligados son independientes de cualquier otra revisión que se efectúe internamente.

Lo que se busca es lograr un trabajo técnico e imparcial, ya que las entidades fiscalizadoras superiores sólo pueden cumplir eficazmente con sus funciones si son independientes de la institución fiscalizada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.

A nivel internacional, los entes superiores de fiscalización han conformado la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) que tiene por objeto proporcionar un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial las labores de fiscalización. En este contexto, la Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, establece que las EFS deben tener las atribuciones que les permitan realizar, en forma efectiva, las auditorías al sector público con los siguientes enfoques:

- “• la utilización de los dineros, recursos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera sea su naturaleza jurídica;
- la recaudación de ingresos (rentas) adeudadas al gobierno o a instituciones públicas;
- la legalidad y la regularidad de la contabilidad del gobierno o de las instituciones públicas;
- la calidad de la administración e información financiera; y
- la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno o de las instituciones públicas” (INTOSAI, 2009, ¶31).

La diversidad de enfoques de revisión deriva de la importancia de la fiscalización superior en el sector público, ya que tiene que ver con lo complejo de la propia acción gubernamental en donde, además de requerirse de un control institucional para su mejor gestión y la limitación de recursos disponibles, debe prever un esquema de rendición de cuentas, pues no se trata de recursos que pueden ser dispuestos de manera discrecional por las y los funcionarios públicos, sino que se trata de recursos que las y los ciudadanos depositan en ellos para su gestión en aspectos de interés público, y que deben ser resueltos mediante programas y políticas gubernamentales que satisfagan las necesidades sociales y respondan a las demandas ciudadanas.

1.1.3 Otras instancias de fiscalización

Estas instancias comprenden auditorías externas que pueden realizar profesionales independientes, peritos o expertos autorizados en la materia. Las contrataciones de estos servicios dependen de la estrategia que, en su caso establezcan las instancias

de cada gobierno para coadyuvar a la función de fiscalización. Por lo general la Secretaría de la Función Pública o las contralorías generales de los estados, las Entidades de Fiscalización Superior Federal o estatales buscan allegarse de los servicios de auditoría de firmas independientes para realizar trabajos especializados.

Tal es el caso de la revisión de estados financieros, pues como profesionales independientes pueden expresar una opinión sobre la situación financiera de la entidad. El producto de estas auditorías tiene que ver de manera primordial con dar una seguridad razonable sobre si los estados están presentados razonablemente en todos los aspectos materiales, de conformidad con las normas de información aplicables.

Pueden tener o no un carácter legal o vinculante, pero en ciertas ocasiones su obligatoriedad deviene de otras legislaciones a las que se encuentra sujeto el ente público. Pueden ser por ejemplo:

- Dictamen Fiscal Federal, que puede ser necesario para entes que sean considerados donatarias autorizadas por el hecho de recibir donativos de acuerdo con el artículo 32 del Código Fiscal de la Federación.
- Dictamen Contribuciones Locales.
- Auditoría a Sistemas de Datos Personales, obligatoria según la ley de la materia en el caso del Distrito Federal.
- Dictamen presupuestal, en caso de entidades paraestatales.

1.2.1 Auditorías financieras

De acuerdo con normas de auditoría emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), la auditoría de estados financieros tiene por objeto emitir una opinión profesional respecto a si éstos presentan la situación financiera, los resultados de las operaciones, las variaciones en el capital contable y los cambios en la situación financiera de una empresa, de acuerdo con las Normas de Información Financiera (IMCP, 2010 s/p).

En el contexto del sector gubernamental, la auditoría financiera es la revisión de los estados financieros del ente auditado para opinar sobre la adecuada presentación y revelación según las normas contables gubernamentales que le son aplicables. En este sentido, es pertinente señalar que el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que es el encargado de emitir la norma contable según lo previsto en el artículo 9 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el documento denominado Normas y metodología para la emisión de información financiera y estructura de los estados financieros básicos del ente público, propone la siguiente definición:

“Los estados financieros gubernamentales, son la representación de la información de un ente gubernamental; revelan de forma concreta el ejercicio del presupuesto, el estado financiero y los resultados de una entidad a una fecha determinada o durante un período de tiempo” (CONAC , 2011,¶).

Es por ello que la elaboración y presentación de estados financieros, así como otros informes deben atender a los requerimientos de las y los usuarios dentro del marco

jurídico que les aplica. La información financiera de acuerdo con esta nueva normatividad abarca:

a) Información contable que debe reflejar: los activos, pasivos y el patrimonio o hacienda pública, y las originadas por modificaciones patrimoniales distinguiendo los derechos y las obligaciones con relación a su realización de corto y largo plazo incluyendo los de propiedad o a cargo del gobierno, y los que por alguna circunstancia estén a su cargo o custodia. En este sentido, los estados que se deben emitir son: Estado de Situación Financiera, Estado de Desempeño de Actividades, Estado de Variaciones en la Hacienda Pública y Estado de Cambios en la Situación Financiera.

b) Información presupuestaria que debe reflejar: los ingresos derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos, considerando principalmente las cifras que muestren el estimado, modificado, devengado y recaudado, su diferencia y apartados de las distintas fracciones señaladas en la mencionada ley; los ingresos derivados del resultado final de las operaciones de financiamiento, aplicando los topes y las fracciones de la Ley de Ingresos, y los egresos derivados del ejercicio del Presupuesto de Egresos, presentando las diferentes etapas como son: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado. Los estados que se deberán emitir, son: Estado Analítico de Ingresos Presupuestales, Estado del Ejercicio del Presupuesto y Estado de Resultados Presupuestales.

Esta última información presupuestaria debe ser revisada en conjunto con la información contable, pues debe ser captada, procesada y emanada de un mismo sistema de gestión gubernamental; es el objeto de revisión de las auditorías programático presupuestales que se abordarán en el inciso siguiente.

Según Trejo Pérez (2011, p. 107), las auditorías financieras son revisiones orientadas fundamentalmente a comprobar que en la recaudación de los ingresos y

en la aplicación del gasto se haya observado lo dispuesto en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos y demás legislación aplicable, así como la conformidad de las partidas de ingresos y la verificación de la justificación de los cobros y las partidas de egresos en cuanto a la aplicación de los recursos.

La Auditoría Superior de la Federación, en relación con las auditorías financieras, señala en cuatro apartados (dos para el estado de actividades y dos para el estado de situación financiera) los objetivos de este tipo de auditorías como sigue:

“a) En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. En su caso, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si se utilizaron para los fines autorizados.

b) Con relación a los egresos, su propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

c) Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización.

d) En lo que respecta al renglón de pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y que se encuentren debidamente registrados” (2011, ¶¶).

De acuerdo con lo anterior, puede decirse que la auditoría de asuntos financieros en el sector público no se constriñe a la opinión sobre si los estados presentan razonablemente la situación financiera de los entes fiscalizados, sino que tiene, además, otros alcances pues se aplica a programas, actividades, funciones o segmentos, con el propósito de determinar si éstos se presentan con base en criterios establecidos o declarados expresamente.

1.2.2 Auditorías programático-presupuestal

Estas auditorías están enfocadas a comprobar si los entes sujetos de fiscalización alcanzaron con eficiencia y eficacia los objetivos y metas fijados en los programas a su cargo, y a verificar tanto el estado que guardan los programas y los presupuestos, como los resultados de su ejecución, en función de los objetivos, estrategias y prioridades de los programas sectoriales e institucionales, en su caso, de corto y mediano plazos. La CMHALDF, en el Manual General del Proceso de Fiscalización (2011, ¶ II, XIV ,11) establece que el objetivo de este tipo de auditoría es:

“Verificar que los recursos presupuestales ejercidos correspondan a los autorizados al sujeto de fiscalización, constatando el estado y grado de cumplimiento de objetivos y metas incluidos en las subfunciones (o equivalente) y actividades institucionales en revisión; que las cifras reportadas estén debidamente soportadas con la documentación justificativa y comprobatoria y; en su caso, identificar las variaciones físico-financieras registradas”.

De esta forma, la auditoría programático-presupuestal está dirigida a la revisión de las actividades, funciones y recursos de un programa de la estructura programática del Presupuesto de Egresos, asignado a un ente público. Mediante este tipo de auditoría se verifica que los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y registro de las actividades, metas físicas y metas

financieras de las unidades responsables auditadas, se sujeten a la normatividad establecida y a lo autorizado, y sean congruentes con el Programa General de Desarrollo federal o local, según corresponda.

Es relevante mencionar el nuevo enfoque de planeación gubernamental del Presupuesto basado en Resultados (*PbR*), que en el contexto del Sistema de Evaluación del Desempeño (*SED*) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2008, p. 16) define el *PbR* como “un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos con la finalidad de fortalecer las políticas, programas y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar condiciones sociales económicas y ambientales para el desarrollo nacional”. Según Pérez-Jácome (2009) el *PbR* es una manifestación de una nueva gestión de gobierno para generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto.

En este sentido, mediante una auditoría programático-presupuestal pueden identificarse variaciones entre lo programado y lo ejecutado por una entidad, advirtiendo en lo posible sobre las causas de las variaciones, y puede concluirse sobre la suficiencia de las acciones desarrolladas para el cumplimiento del objetivo del programa, política o institución sujeta a revisión.

1.2.3 Auditorías de legalidad

En este enfoque se trata de verificar si el organismo auditado cumple con la legalidad vigente en la gestión de los recursos públicos. Según Pablo Trejo Pérez, “estas auditorías se orientan a comprobar que los entes sujetos de fiscalización cumplan con las disposiciones legales aplicables, sobre todo por lo que corresponde a sus instrumentos jurídicos básicos (de creación, organización, representación, etc.) a efecto de constatar la legalidad de sus actuaciones, el correcto funcionamiento de sus órganos jurídicos y la adecuada protección de sus intereses” (2011, p. 178).

Adam Adam describe que la auditoría de legalidad “tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad en el desarrollo de sus actividades ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que le sean aplicables (leyes, reglamentos, decretos, circulares, etcétera)” (2008, p. 71).

Este tipo de revisión consiste en el examen y evaluación que se practica a las dependencias y entidades del sector público, con la finalidad de determinar si sus acciones y operaciones se realizaron de conformidad con lo que establecen las leyes, reglamentos, decretos y demás ordenamientos que les son aplicables. Pueden ser realizadas como parte de los procedimientos de revisión que deben efectuarse en cualquiera de otras modalidades de auditoría pública. Es deseable que las auditorías de legalidad se efectúen como complemento de otras auditorías con el propósito de que los resultados de las distintas revisiones permitan formarse una opinión completa de las materias examinadas.

1.2.4 Auditorías de obra pública

En la auditoría de obra pública se busca la verificación de la existencia, autorización, difusión y correcta aplicación de los recursos en el marco de la normatividad en materia de obra pública, para llevar a cabo los procedimientos de adjudicación y contratación. La Auditoría Superior de la Federación define que su objetivo es:

“constatar que las obras públicas ejecutadas para o por los entes públicos federales, fueron presupuestalmente aprobadas y que el uso de los recursos fue el apropiado; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que fueron autorizados; que la contratación se ajustó a la normatividad técnica y jurídica aplicable; que los costos fueron acordes con los volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de materiales utilizados y con los precios unitarios y extraordinarios autorizados; asimismo, que la oportunidad en la ejecución y entrega de las obras y el

suministro de los equipos se realizó de acuerdo con lo previsto” (2011, ¶).

Es especialmente relevante comprobar que en la auditoría de obra pública los trabajos ejecutados se apeguen a las especificaciones técnicas y normativas en cuanto a calidad, cantidad, precio y plazo y con la eficiencia, eficacia, oportunidad y economía programadas. Se debe constatar que los anticipos pactados cumplan en lo relativo a su disposición y a su amortización, de conformidad con lo establecido en la norma, que los inmuebles sean puestos a disposición del proveedor o prestador de servicios en los diferentes contratos de obra pública, y que los trabajos inicien y concluyan en las fechas contractuales.

Como en cualquier otra auditoría, una vez concluida la etapa de verificación de la obra, tanto documental (normativa-administrativa), así como la etapa técnica, debe llevarse a cabo la integración de la documentación que soporte los hallazgos determinados durante el trabajo. El informe debe determinar si los mecanismos internos de control y registro en el proceso de obra logran asegurar que los procedimientos de adjudicación, contratación, ejecución, supervisión y control de la obra pública son aplicados de manera razonable y de acuerdo con la normatividad aplicable.

Su objetivo, en otras palabras, es verificar que la planeación, la programación, la adjudicación, la contratación, la ejecución, la terminación y la operación de la obra pública, se haya realizado con apego a la normatividad aplicable en la materia, y con eficiencia, eficacia, oportunidad y economía programadas.

1.2.5 Auditorías de desempeño.

Esta auditoría es un nuevo enfoque de la auditoría integral y representa una estrategia para la conducción institucional en el sector público, pues atiende con especial énfasis la evaluación de los factores (recursos, condiciones, circunstancias o procesos) que afectan, favorecen u obstaculizan la gestión para el logro de los objetivos o el mandato de los entes públicos. Está orientada a la revisión sobre los mecanismos de medición del desempeño de acuerdo con la planeación estratégica que debieran tener las acciones gubernamentales, revisando cómo se articulan la misión, la visión, los objetivos y las metas con las acciones emprendidas por el ente auditado. Es por ello que su ejecución puede alcanzar un impacto en la mejora de la gestión y, más aún, en el planteamiento, desarrollo o ejecución de políticas públicas.

La auditoría al desempeño profundiza el alcance de otro tipo de revisiones debido a que su objetivo es evaluar el cumplimiento de las atribuciones en el ámbito contable, financiero, programático-presupuestal, de obra pública, o funciones legales que justifican su existencia, de los objetivos y metas que fijaron a corto y mediano plazos para el logro de dichas atribuciones o funciones, así como el impacto de las políticas públicas que aplicaron, en las demandas de la sociedad.

Este tipo de auditoría deviene de un nuevo enfoque de administración por resultados. La administración tradicional priorizaba su quehacer hacia el cumplimiento de la norma a la que se debe someter el ente auditado y al debido registro contable de sus operaciones. El nuevo enfoque hace de la gestión administrativa una acción más integral, que se evalúa a través de indicadores de resultados sobre el cumplimiento de la gestión gubernamental, en términos del logro de los objetivos institucionales con mayor eficiencia, equidad, pertinencia e impacto de las acciones realizadas.

La Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A. C., en su Boletín 10 (2003, p. 3) define a la auditoría al desempeño como “la evaluación de la actuación

de una entidad a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su misión, en los términos de la visión que para ella se han adoptado”. La auditoría al desempeño comprende tanto la identificación de los elementos o factores, susceptibles de expresarse en términos cuantitativos, que son decisivos para la gestión institucional y que es necesario que los sujetos de fiscalización obtengan, realicen o alcancen, así como la identificación de los indicadores de desempeño o gestión, que constituyen la base para una evaluación objetiva en esta materia.

Trejo Pérez observa que la auditoría al desempeño “tiene como propósito opinar sobre el grado en que se han atendido las demandas sociales de la población, al verificar el cumplimiento con los programas por parte de los entes sujetos de fiscalización, el logro de sus metas con eficacia, eficiencia y economía; así como evaluar el impacto de éstas en la sociedad y su costo-beneficio” (2011, p. 110).

Podemos distinguir eficacia, eficiencia y economía en los siguientes términos: por eficacia, la consecución real de los objetivos planteados; por economía, la consecución de los objetivos con el mínimo costo; y por eficiencia, la relación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados para ello.

Como hemos abordado anteriormente, la auditoría al desempeño, como cualquier tipo de revisión o fiscalización, puede realizarse a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y en los tres órdenes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como en los órganos autónomos. Adam Adam la define como:

“La evaluación de una actividad institucional, proyecto o actividad en términos de la eficacia cómo se cumplieron los objetivos y metas propuestos; la eficiencia con que se realizó la gestión gubernamental o los procesos para lograrlos: la economía con que se aplicaron los recursos aprobados para el efecto; la calidad de los bienes o servicios ofrecidos; la

competencia de los actores y la percepción del cliente ciudadano” (2008, p. 177).

Aunque parezca obvio mencionarlo, la auditoría al desempeño debe ser posterior a la implantación de un sistema de evaluación del desempeño, ya que lo que pretende es poder rendir un informe sobre cómo se desarrolla la gestión pública en un ente determinado. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Sistema de Evaluación del Desempeño (*SED*) está ampliamente vinculado con la Gestión por Resultados (*GpR*) y el Presupuesto basado en resultados (*PbR*). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala que en términos generales, el SED busca:

- “Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados;
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación;
- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y,
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.” (2008, p.19)

Podemos resumir que la auditoría al desempeño tiene, entre otros, los siguientes propósitos:

- Revisar si la entidad adquiere, protege y emplea sus recursos humanos, materiales y técnicos, de manera económica, eficiente y eficaz.
- Verificar si los resultados obtenidos por el ente auditado alcanzan los objetivos previstos en sus respectivos programas de actuación y su planeación estratégica.

- Analizar las desviaciones o causas de ineficiencias o prácticas antieconómicas o ineficaces.
- Evaluar si los objetivos de las políticas o programas son apropiados, suficientes o pertinentes y el grado en que producen los resultados deseados.

El objetivo de la auditoría al desempeño es entonces evaluar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, así como el desempeño de las y los servidores y funcionarios del Estado en relación con el cumplimiento de las metas programadas y el grado con que se están logrando los resultados o beneficios previstos por la legislación presupuestal o por la entidad que haya aprobado el programa o la inversión correspondiente.

Al término de una auditoría de desempeño, la o el auditor no expresa una opinión sobre la gestión o el desempeño de la institución o de los funcionarios. Sin embargo, como resultado de la auditoría deberá emitir un informe sobre los hallazgos y conclusiones en relación con los procesos y procedimientos, la aplicación de controles internos y las áreas de oportunidad para proponer acciones que coadyuven a una mejora de la gestión pública del ente auditado.

1.2.6 Auditorías de seguimiento

La calidad de la fiscalización no estriba en el tipo de auditoría que se practique sino en el impacto que se logre en la rendición de cuentas; dicho impacto está íntimamente relacionado con la capacidad para dar seguimiento a lo detectado durante la revisión. La auditoría de seguimiento es una herramienta o estrategia para asegurar que las observaciones se hayan solventado y las recomendaciones hayan sido atendidas. Para ello, debe tomarse en cuenta que el seguimiento será posible si

las observaciones de carácter correctivo, las recomendaciones de carácter preventivo, y las medidas para una mejora administrativa, que en su momento se emitan como resultado de una auditoría, hayan sido planteadas en función al contexto legal y estructural de los entes obligados a su implantación.

En el seguimiento de los resultados deben incluirse las observaciones y las recomendaciones derivadas de los distintos tipos de auditoría como de las diversas instancias de fiscalización: instancias internas de control, organismos superiores de fiscalización, y otras instancias externas (profesionistas independientes especialistas en la materia que hayan sido contratados para llevar a cabo alguna revisión). Es necesario vigilar el cumplimiento de los plazos y los términos establecidos en recomendaciones de mejoras al control y, de manera prioritaria, en las observaciones con carácter correctivo.

En la auditoría al sector público, es importante señalar que, las observaciones y las recomendaciones tienen un carácter vinculante, es decir, es obligatorio para el ente fiscalizado dar cuenta de cómo han sido atendidas, documentando de manera fehaciente dicha circunstancia. De esta manera, el resultado de las auditorías de seguimiento determinará si el sujeto obligado ha solventado la atención de observaciones correctivas o preventivas, ya que de manera contraria se determinará la promoción de fincamiento de responsabilidades a las o los servidores públicos que resulten implicados.

Sin embargo, más allá de una visión punitiva, la auditoría de seguimiento toma relevancia ya que todo el esfuerzo y recursos aplicados en las revisiones tienen sentido si los resultados de ellas pueden incidir en mejorar sistemáticamente los programas y políticas públicas. Ello sólo puede lograrse si existe la forma de vincular las recomendaciones con acciones específicas de mejora; por ello, el trabajo de auditoría no termina con la entrega final de los informes, sino que necesariamente debe llevarse a cabo un proceso en que se discutan los hallazgos y resultados de

las auditorías junto con los integrantes de los entes o áreas auditadas para lograr un entendimiento, que proporcione elementos para que, a partir de este proceso, se establezcan compromisos de mejora particulares con los diferentes actores tendientes a mejorar la gestión y la política pública.

2. NUEVO ENFOQUE DE CONTROL INTERNO

El control interno no es una materia nueva; desde mediados del siglo pasado el American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) dentro de las normas de auditoría (Statement of Auditing Standards [SAS No. 1]) refería que los controles debían incluir el plan de la organización así como los procedimientos y registros que conciernen al proceso de decisión de la gerencia y la autorización de transacciones.

El SAS No. 1 refería también que dicho proceso de decisión gerencial debía estar asociado con la responsabilidad inherente para alcanzar los objetivos institucionales y que los controles debían estar diseñados para asegurar que las transacciones fueran ejecutadas de acuerdo con los criterios aprobados por la gerencia, que el acceso a los activos debía ser permitido sólo de acuerdo con las autorizaciones previstas, y que los registros de los activos debían permitir compararlos con las existencias físicas (Arthur Andersen & Co. 1978, p. 37).

Por su parte, Patricia Bervia, de la Fundación de Investigaciones del Instituto de Auditores Internos, destaca que bajo un enfoque tradicional, los objetivos de control interno deben incluir:

- “la salvaguardia de los activos (protección del patrimonio);
- la información exacta, confiable y oportuna;

- la eficiencia operativa;
- la adhesión a las políticas de la organización”. (2008, p.10)

Bervia (2008, p. 14) señala también que en el enfoque tradicional las definiciones de control interno eran muy amplias, no existía uniformidad de criterios ni un marco teórico que tuviera en cuenta todos los puntos de vista. Las normas de auditoría (SAS) se referían exclusivamente a la emisión de estados financieros por lo que sólo abarcaban una porción del *control interno* de las instituciones.

2.1 CONCEPTO DE CONTROL INTERNO EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL

En un nuevo enfoque de intervención que tenga por objeto la revisión, auditoría, supervisión o fiscalización, no puede dejarse de observar la importancia del control interno que impera en el ente sujeto de fiscalización. Desde la década de los ochenta surgieron a nivel internacional nuevos enfoques de control interno, a raíz de numerosos problemas detectados en las entidades en casos de corrupción y fraudes que generaron escándalos mundiales. Fue así que diversos países comenzaron a desarrollar una serie de reflexiones y acciones sobre la diversidad de conceptos, definiciones, interpretaciones y alcances que sobre el control interno habían imperado hasta entonces, en el ámbito internacional, y para ello se crearon diferentes comisiones o grupos para trabajar sobre esta temática, con el objetivo de alcanzar una definición consensuada de *control interno*, así como definir la manera de evaluarlo. De ahí derivaron planteamientos de nuevos modelos que pretenden ser una herramienta que identifique los factores causantes de riesgo en la gestión de las entidades y en la generación de la información financiera.

En los Estados Unidos de Norteamérica, desde 1974 se crea la Comisión Cohen (Commssion on Auditors Responsibilities) para investigar las responsabilidades de los auditores y previeron que las organizaciones públicas debían presentar junto con

sus estados financieros un informe sobre el control interno revisado por los auditores que se circuncribía al control dentro del sistema contable (Berbia, 2008, p. 15).

En 1987, la Comisión Treadway solicitó que se llevara a cabo un estudio para desarrollar una definición común de los controles internos y del marco de control, Barajas Palomo (2010, p. 159) señala que para ello se constituyó un grupo de trabajo formado por The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), The Institute of Internal Auditors (IIA) The American Institute of Financial Executives (AIFE), y The Institute of Management Accountants (IMAI) que dio como resultado un nuevo criterio de control interno: COSO identificado al reunirse las iniciales del acrónico en inglés de Committee of Sponsorign Organizacions. Es entonces que el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission³ (COSO) (1997, p. 16) define al control interno como un proceso efectuado por el personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos bajo un esquema de eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información y en apego al marco jurídico aplicable.

Por otra parte fue emitido el modelo Criteria of Control (COCO) en 1995 por el Consejo denominado The Criteria of Control Board y dado a conocer por el Instituto Canadiense de Contadores Certificados (CICA), cuyo propósito fue hacer el planteamiento de un informe más sencillo y comprensible del modelo COSO.

³ El Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) se formó en 1985 “para mejorar la calidad de los reportes financieros mediante la ética en los negocios, con objeto de tener controles internos y gobierno corporativo. En 1992 se desarrolló y publicó el marco de control interno. En 2004 el COSO II complementa al COSO I, con un modelo de identificación y evaluación y administración de riesgos que puede afectar la estrategia, la eficiencia y eficacia de las operaciones, la confiabilidad de la información y el cumplimiento de leyes y regulaciones” (Reyes Figueroa, 2007 ¶14).

La Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, 2004, ¶. 5) señala que el control interno en el sector público debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de estas organizaciones; es decir, su enfoque para lograr objetivos sociales o políticos; la utilización de los fondos públicos; la importancia del ciclo presupuestario, y la complejidad de su funcionamiento. En este sentido define que el control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los objetivos de la institución, los cuales plantea en cuatro grandes apartados:

- “1. Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones;
 2. Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad;
 3. Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables;
 4. Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño”
- (INTOSAI, 2004, ¶6).

En México, según lo refiere Barajas Palomo (2010, p. 159) el Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI) fue el primero en propalar el nuevo COSO a través de encuentros, conferencia y publicaciones, ampliando la recomendación de su aplicación a la evaluación de riesgos como práctica de gestión que luego adoptó el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) en su normatividad de auditoría. Cabe señalar que el IMAI constituido en 1984, ha sido un foro abierto a la capacitación y a la investigación en las áreas de auditoría interna y control que responde a la necesidad de contar con recursos humanos calificados en auditoría interna y en control a través de la difusión de las técnicas más avanzadas en esas áreas (IMAI, 2012,¶).

Por su parte el IMCP, fundado en 1923, emite la normatividad relativa al trabajo del auditor independiente, normas que son utilizadas en diversos países además de México y desde hace más de 20 años estableció un programa de educación profesional continua, que ha servido como base para la certificación profesional del contador público. (2012, ¶).

En el ámbito federal, la Secretaría de la Función Pública, en las Disposiciones en Materia de Control Interno (2010, p. 4), lo define como el proceso que tiene como finalidad proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos y metas de la institución, que al igual que en los documentos del INTOSAI previamente citados, los enmarca en cuatro apartados:

- “1. Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos;
2. Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación;
3. Cumplimiento del marco jurídico aplicable a las Instituciones; y
4. Salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados” (2010, p. 8).

Por su parte, la Contraloría General del Distrito Federal en los Lineamientos Generales de Control Interno para la Administración Pública del Distrito Federal (2007, ¶3), señala que el control interno es un proceso llevado a cabo por el personal y está diseñado para proporcionar una seguridad razonable en el logro de sus objetivos, buscando la eficacia y eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de los informes financieros y operativos, el cumplimiento de las disposiciones legales y la protección de los bienes gubernamentales. De la misma manera, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establece que:

“El sistema de control comprende todo el plan de organización y los métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse de que se cumplirán sus metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; que los recursos se emplearán de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables y que están protegidos de desperdicios, pérdida o mal uso; y, que se obtendrá y conservará información confiable, la cual habrá de revelarse razonablemente en los informes” (2011, p. 112).

Es así que en el ámbito gubernamental, en materia de *control interno*, existen prácticas internacionales, a nivel federal y local, enfocadas a mejorar y transparentar la gestión pública. Un nuevo enfoque de control interno tiene como objetivo proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos de las instituciones mediante la ejecución de las operaciones, programas y proyectos con criterios eficacia, eficiencia y economía. De igual forma, es relevante tomar en cuenta que, tratándose de recursos públicos, el control interno debe fortalecer la actuación gubernamental en un marco jurídico, en estricta observancia de las leyes y normas aplicables. Paralelamente, se requiere generar un esquema de rendición de cuentas con información financiera, presupuestaria y de operación en forma confiable, veraz y oportuna.

Por último, el control interno también debe salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados y de esta manera poder, por una parte, prevenir, detectar y evitar actos de corrupción, y por otra, generar la confianza en el desempeño del servicio público.

El control interno es un proceso, por lo que *no es un fin* en sí mismo sino *un medio* para lograr los objetivos institucionales. Se ejecuta por las personas en cada nivel de la organización, por lo que no deben prevalecer manuales o políticas adoptadas lisa

y llanamente, sino que es un proceso de construcción propio de cada institución acorde con su mandato. Asimismo, se pueden abordar tres enfoques de control interno que tienen que ver, principalmente, con el momento en que éste se aplica; así, tenemos el *control preventivo*, que debe anteponerse a la probabilidad de que ocurran situaciones inesperadas o no deseadas que puedan afectar el logro de los objetivos y metas; el *control detectivo*, que debe operar en forma concomitante al momento en que los eventos o transacciones están ocurriendo, e identificar las omisiones o desviaciones durante o antes de que concluya un proceso determinado; y el *control correctivo* que, una vez concluido un proceso, permite identificar, corregir o subsanar en algún grado, errores, omisiones o desviaciones.

2.2 EL MODELO COSO

El modelo COSO I⁴ contempla cinco componentes relacionados entre sí que conforman el control interno de una organización: entorno de control, evaluación de los riesgos, actividades de control, información y comunicación y supervisión. En su versión II, estos cinco componentes se ampliaron a ocho, precisando el “establecimiento de objetivos” como un nuevo componente y agregando a la evaluación de riesgos dos componentes: la identificación de eventos, la respuesta a los riesgos. De tal suerte que los ocho componentes del Modelo COSO II quedan comprendidos como sigue:

⁴ Para contar con un marco teórico en materia de control interno, analizaremos el modelo COSO, ya que este ha sido tomado como principal referencia en México, en el Boletín 3050 de las Normas de Auditoría, emitido por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMPC).

1. El ambiente o entorno de control.
2. El establecimiento de objetivos.
3. Identificación de eventos.
4. La evaluación de riesgos.
5. Respuesta a los riesgos.
6. Actividades de control.
7. La información y comunicación.
8. El monitoreo.

2.1.1 Ambiente o entorno de control

El entorno de control establece el tono de la organización al ejercer su influencia sobre la concientización de su personal. Es la base para todos los demás componentes del control interno ya que proporciona disciplina y estructura (COSO, 2006, p. 83). Es decir, genera el tono existente al interior de la institución por lo que influye en la percepción de la comunidad sobre su entorno, marca pautas de comportamiento institucional e impacta, paralelamente, en la percepción que de la institución se tiene en un ámbito más amplio.

Los factores que intervienen en este componente, tienen que ver con cuestiones de la filosofía y los valores éticos, por lo que incluye criterios dirigidos a fomentar los valores y la conducta ética documentada de manera formal, así como su conocimiento y aplicación por parte del personal. También genera influencia en las actividades de control y supervisión, así como en los sistemas de información y comunicación, tanto en el diseño como en los procesos y la operación diaria, e impactan en el manejo de riesgos.

De esta manera, la integridad y los valores éticos incluyen el estilo de gestión y los juicios de valor que se traducen en normas de comportamiento, códigos de ética o de conducta que rigen la actuación del personal de la organización. Todo ello rebasa un concepto de cumplimiento normativo o de legalidad, ya que tiene que ver con la imagen que se genere en el entorno público sobre la fuerza y la credibilidad moral de una institución. En un clima de valores éticos, será mucho más factible el logro de los objetivos orientados a la misión y visión institucional; asimismo, en este componente del control interno influye la capacidad de la alta gestión de generar un balance entre los valores y los objetivos de la institución y los valores e intereses del personal adscrito a ella, y de esta manera, se construye una filosofía institucional que debe ser un reflejo de la misión y visión de la organización.

En este componente de control interno intervienen, por un lado, las políticas de incentivos y reconocimientos a los logros individuales o grupales dentro de la organización y, por otro, como medidas de contrapeso, las consecuencias de actos indebidos o fraudulentos. Lo anterior contribuye a fortalecer la cultura institucional en un esquema organizativo de asignación y segregación de funciones, propiciando un buen desempeño y evitando o reduciendo conductas no apropiadas. Es así que, para lograr un entorno favorable de control interno, es necesario contar con una adecuada estructura organizativa en donde queden claramente expuestos los niveles de autoridad y tramos de responsabilidad de las áreas que integran la institución así como de las personas. Se requiere, de igual forma, un nivel de compromiso y competencia profesional que dote a la organización de personal con capacidades y actitudes idóneas para el desempeño de funciones y atribuciones propias del encargo. Debe ser tarea de las áreas directivas el establecer perfiles de cargos y puestos que especifiquen el tipo de formación y experiencia requerida, así como los tabuladores de salarios que correspondan a los niveles de capacidad y responsabilidad que sean requeridos.

El ambiente de control interno y la cultura institucional también tienen estrecha relación con la gestión directiva a través de instancias de coparticipación entre diferentes áreas. De esta manera, el establecimiento de comités conformados por individuos de alta experiencia y reconocimiento profesional permite acciones transversales que fortalecen la operación y el consecuente logro de los objetivos.

2.1.2 El establecimiento de objetivos

Para que en una organización prevalezca un entorno de control interno es indispensable que la alta dirección tenga un enfoque que establezca el modo en que se va a desarrollar la gestión, incluyendo la forma en que se enfocarán sus esfuerzos de gestión y las pautas para el desarrollo de la estrategia.

Los objetivos deben existir antes de que la dirección pueda identificar potenciales eventos que afecten su consecución y deben establecerse en congruencia con un marco estratégico, alineados a la misión y visión institucional, por lo que, al considerar las posibles alternativas para alcanzar los objetivos estratégicos, la dirección debe identificar los riesgos asociados y sus implicaciones.

2.1.3 Identificación de eventos

Dentro de la gestión institucional ocurren eventos potenciales que pueden afectar el logro de los objetivos o representar oportunidades. Los eventos internos y externos que afectan los objetivos de la entidad deben ser identificados, diferenciándolos como riesgos u oportunidades.

Según el Marco Integrado de COSO I, el análisis de los riesgos “es un proceso interactivo continuo y constituye un componente fundamental del control interno por lo que la dirección debe examinar detalladamente los riesgos existentes a todos los niveles debe tomar las medidas oportunas y gestionarlas” (1997, p. 53). De igual forma, según la Gestión de Riesgos Corporativos que aborda COSO III, los eventos

con impacto negativo representan riesgos que exigen su evaluación y la consecuente respuesta; los eventos con impacto positivo representan oportunidades que la dirección aprovecha para encaminar las acciones hacia la estrategia y el proceso de fijación de objetivos (COSO, 2005, ¶29).

En la identificación de eventos deben establecerse indicadores de eventos o indicadores de riesgo como mediciones cualitativas o cuantitativas que proporcionen un mayor conocimiento de los riesgos potenciales. Estos indicadores deben estar disponibles para que provean de una herramienta de toma oportuna de decisiones; asimismo, deben emitir alertas cuando se sobrepasan umbrales preestablecidos con base en el comportamiento de las operaciones o frecuencias definidos por periodos determinados (diarios, semanales, mensuales o anuales).

2.1.4 La evaluación de riesgos

Como se mencionó con anterioridad, toda entidad debe hacer frente a una serie de riesgos de fuentes externas e internas. COSO define la *evaluación* como “la identificación y análisis de los riesgos relevantes para alcanzar los objetivos y sirve como base para determinar cómo se deben de gestionar estos riesgos” (2006, p. 83). Los riesgos se analizan considerando su probabilidad e impacto, como base para determinar cómo deben de ser administrados, ya que el riesgo se enmarca en un rango de incertidumbre de que pueda o no ocurrir un acontecimiento que afecte el logro de los objetivos. Por lo tanto, la evaluación de riesgos consiste en identificar, analizar y administrar los riesgos relevantes que pudieran afectar los objetivos de la organización.

Deben medirse, entonces, las consecuencias y las probabilidades y, en su caso, considerarse la tolerancia al riesgo sobre los niveles aceptables de variación respecto de los objetivos. Las instituciones y su entorno no son estáticas sino dinámicas, de ahí que los riesgos podrán surgir o cambiar derivado de las

circunstancias internas o externas y se deberá entonces, contar con mecanismos flexibles para identificar y abordar los riesgos especiales asociados al cambio.

En la esfera gubernamental, los sujetos fiscalizados corren el riesgo de afectar el logro de las metas y los objetivos que se han planteado; esto se traduce en la probabilidad de que ocurra un error o una irregularidad que llevará consigo una deficiencia en la gestión pública, a nivel institucional, y una responsabilidad administrativa, a nivel individual, atribuible a la o el servidor público. De ahí que sea necesaria la existencia del control interno que comprende procedimientos, políticas y registros para administrar los riesgos y, mediante ello, asegurar el logro de los objetivos específicos de control.

2.1.5 Respuesta a los riesgos

La dirección selecciona las posibles respuestas, una vez que se han detectado y evaluado los riesgos relevantes. Deben darse respuestas para evitar, aceptar, reducir o compartir los riesgos, desarrollando una serie de acciones para alinearlos y manejar eficazmente los eventos potenciales que, de ocurrir, afecten el mandato institucional. Pueden entonces establecerse estrategias para transferir, compartir, reducir o aceptar la incertidumbre y responder con comportamientos que reduzcan la probabilidad de resultados desventajosos. La respuesta al riesgo debe reducir el impacto o la probabilidad de ocurrencia de un evento y debe también, tomar en cuenta el costo/beneficio que conlleva la implementación de acciones encaminadas a la administración de riesgos.

2.1.6 Actividades de control

Las actividades de control son aquellas políticas y procedimientos que se establecen e implantan para ayudar a asegurar que las respuestas a los riesgos se llevan a cabo efectivamente. COSO define que estas actividades tienen lugar a través de la organización a todos los niveles y en todas las funciones, por lo que incluyen una

serie de actividades como pueden ser: autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, revisiones del funcionamiento operativo, seguridad de los activos y segregación de funciones (2005, ¶79).

Las actividades de control tienden a asegurar que se toman las medidas necesarias que respondan a los riesgos, según se expuso en los componentes anteriores, y pueden dividirse en tres categorías, según el tipo de objetivo con el que se relacionan: las operaciones, la información y el cumplimiento al marco jurídico aplicable.

Se hace también necesario mencionar que las actividades de control no son un fin en sí mismas sino que deben integrarse con la evaluación de riesgos ya que constituyen la respuesta que, en el plan de acción, toma la dirección para administrar los riesgos. Por lo tanto, las actividades de control representan un factor estratégico para el logro de objetivos y metas institucionales. Las actividades de control deben responder a controles físicos, a controles generales de los sistemas informáticos y a controles de aplicación del software.

2.1.7 La información y comunicación

COSO plantea que es necesario que la información relevante dentro de la organización se identifique, se capture y se comunique en forma y plazos adecuados para que el personal conozca su marco de actuación y afronte sus responsabilidades (1997, p. 91).

La información es necesaria en todos los niveles de la entidad y fluye hacia todos los sentidos y en todos los niveles de la organización, y no se limita a la información que genera internamente el organismo sino también a aquella que se recaba y se detenta. En el contexto del sector público, este componente de control interno cobra relevancia en el nuevo esquema jurídico relativo a la Transparencia, Archivo y Protección de Datos Personales.

Dentro de los factores a considerar están los relativos a la calidad de la información en cuanto a su contenido, oportunidad, actualidad, exactitud y accesibilidad. Asimismo, factores relativos a la integridad, la confidencialidad y la confiabilidad de la información.

2.1.8 El monitoreo

El monitoreo se refiere a la supervisión de las actividades permanentes de la dirección o de las evaluaciones independientes que miden y evalúan el nivel de ejecución registrado en el tiempo. La evaluación debe concebirse como un proceso concomitante a la operación, por lo que será pertinente monitorear antes, durante y después de los procesos.

En la Guía para la Supervisión de Sistemas de Control Interno de COSO se señala que “la supervisión continua se refiere a las actividades que sirven para monitorear la efectividad de los controles internos en el curso ordinario de las operaciones, entre las cuales se encuentran las de gestión y supervisión, comparaciones, conciliaciones y otras actividades rutinarias” (COSO, 2006, p. 86). Señala también que las evaluaciones continuas o puntuales, permiten a la dirección determinar si los otros componentes del control interno continúan funcionando en el tiempo y, por lo tanto, es relevante la identificación de deficiencias en el control interno y su comunicación oportuna a las y los responsables de tomar acciones correctivas, cuando así sea apropiado (COSO, 2006, p.12).

Desde el punto de vista del ente fiscalizador, las actividades de control debieran responder a los riesgos en la revisión: inherentes o de detección. Es en este componente que la actuación de las instancias internas de control toma especial relevancia, ya que las atribuciones que se derivan de su ámbito de competencia tienen que ver precisamente con revisar si existen políticas y procedimientos apropiados y necesarios, en relación con cada una de las tareas de la entidad, y si

las actividades de control establecidas son aplicadas en la realidad y de la manera debida o si se toman las acciones apropiadas y en su oportunidad, sobre las excepciones ocurridas.

2.3 EL CONTROL INTERNO Y LA RESPONSABILIDAD DE LA INSTANCIA FISCALIZADORA

Es pertinente señalar que, de acuerdo con las Normas de Auditoría emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y las Normas Internacionales de Auditoría,⁵ el Boletín 3050 señala que:

“el auditor debe efectuar un estudio y evaluación adecuado del control interno existente, que le sirva de base para determinar el grado de confianza que va a depositar en él y le permita determinar la naturaleza, extensión y oportunidad que va a dar a los procedimientos de auditoria” (IMPC, 2010).

Asimismo, en el Boletín 3180 (NIA 315) se establecen las normas para la identificación y de evaluación del riesgo de error material a través del conocimiento y la comprensión de la entidad y su entorno. Por su parte, el Boletín 3170 (NIA 450) aborda la evaluación de errores identificados durante la auditoría. En estos boletines se indica la responsabilidad del auditor para evaluar el control interno y el efecto de los errores identificados en la auditoría y de los errores no corregidos, si es que

⁵ Hasta diciembre de 2011 las Normas de Auditoría en México habían sido emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos de México, a través de boletines para abordar normas específicas. La profesión colegiada tomó la decisión de que a partir del 1 de enero de 2012 se adopten las Normas Internacionales de Auditoría y Atestiguamiento (NIA) emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría (International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) con el objeto de armonizar, a nivel internacional, los pronunciamientos normativos que regirán los trabajos de auditoría de información financiera, de atestiguamiento y otros servicios relacionados, llevados a cabo por los contadores públicos independientes.

existen, en los estados financieros. Hay que recordar que, en el ámbito financiero, la responsabilidad del auditor es emitir una opinión sobre los estados financieros preparados por la administración en la cual considera la evaluación de errores antes referida obteniendo una seguridad razonable de que dichos estados están libres de errores materiales.

En el ámbito de aplicación de la auditoría gubernamental es también necesario que la o el auditor tenga un **entendimiento de la entidad y su entorno** para que, una vez evaluado el control interno e identificados los riesgos así como el establecimiento de los procedimientos de auditoría para dar respuesta a los mismos, se lleven a cabo los procedimientos de auditoría diseñados y se reúna la evidencia suficiente y apropiada que, a juicio de una o un auditor, sea necesaria. Es entonces cuando la o el auditor tiene la responsabilidad de evaluar el efecto de los errores identificados en la auditoría y de los errores no corregidos, si es que existen, y determinar el sentido de sus conclusiones.

La comprensión de la entidad y su entorno, así como del sistema de control interno, se obtiene mediante técnicas y procedimientos de auditoría, pruebas de cumplimiento a través de averiguaciones, observaciones, entrevistas, inspección de documentos y registros o revisión de informes de otras auditorías. Por lo tanto, el alcance y profundidad de la auditoría dependerá del juicio de la o el auditor, de acuerdo con la confianza que deposite en el sistema de control interno integrado por sus distintos componentes, que prevalezca en el ámbito del sujeto de fiscalización. La responsabilidad primaria de la o el auditor es verificar si dicho sistema contribuye al logro de los objetivos de la institución, para lo cual deberá obtener un entendimiento suficiente del entorno de control y de los procesos de evaluación y de administración de riesgos del sujeto fiscalizado, con la finalidad de conocer cómo la administración considera los riesgos relevantes respecto de los objetivos de los informes y qué acciones está tomando para mitigar esos riesgos.

Según Miller (2010, p. 25) el Institute of Internal Auditors (IIA) define al riesgo como “La potencial pérdida o daño – o la disminución de la oportunidad de los logros- causada por factores que pueden afectar adversamente el logro de los objetivos de una organización”. Es decir, el riesgo es la probabilidad de no alcanzar el mandato u objetivos de la organización, es entonces que en el actuar de la instancia fiscalizadora, el estudio y la evaluación del control interno toma especial relevancia, ya que de éste depende en gran medida, que se ejerza una sana administración de los recursos públicos para guiar el accionar de las entidades del sector público hacia la búsqueda de la efectividad, eficiencia y economía de su gestión.

Castelán García (2007, p. 40-41) señala que los principales actores en un sistema de control interno son todas las estructuras de la organización, los responsables de los procesos y los trabajadores, y que la implantación de un nuevo modelo se basa en la necesidad de conocer el estado actual de dicho control de manera estructurada; también señala que es conveniente crear herramientas (sistemas automatizados, guías o reportes) que permitan evaluar los riesgos, autoevaluar el control interno y que las instancias competentes hagan el seguimiento correspondiente.

Por ello podemos decir que las instancias de vigilancia y control son elementos clave que coadyuvan a fortalecer la rendición de cuentas para que las decisiones y acciones de gobierno respondan efectivamente a los intereses y necesidades de sus gobernados(as).

Es preciso resaltar que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es un organismo público autónomo, y su creación data de hace 18 años, por lo que podemos decir que es una institución joven. En ese contexto, este capítulo lo abordaremos desde tres momentos de la vida institucional de la Comisión: el primero en su etapa fundacional, durante la gestión de Luis de la Barrera Solórzano (1993-2001); el segundo a cargo de Emilio Álvarez Icaza Longoria (2001-2009); y el tercero durante la gestión de Luis González Placencia (2009 a la fecha).

El esquema de análisis en el corte temporal que planteamos se justifica ya que, de acuerdo con los artículos 9 y 10 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, su titular es nombrado por el Legislativo local por un periodo de cuatro años pudiendo ratificarlo por un segundo periodo. Lo anterior cobra relevancia en la forma en que ha sido conducida la CDHDF tomando en cuenta que el estilo de liderazgo institucional define en gran medida el modelo de organismo que prevalece.

Tomando en cuenta que la dirección es estrictamente responsable de todas las actividades en un ente público donde el estilo de conducción puede ser de tipo autoritaria, paternalista, consultiva o participativa y, por tanto, la filosofía de dirección y el estilo de gestión afectan la forma en que se llevan a cabo las actividades sustantivas de una organización y, consecuentemente, los resultados a los que se arriba, aunque hay que acotar que en relación al estilo, es importante distinguir entre la personalidad básica de un equipo de alta dirección, y la manera en la que ese equipo hace frente a la organización.

Lo descrito en el presente capítulo lo derivamos del análisis de la información, las reflexiones y los datos contenidos en los informes públicos que acerca de la gestión, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha rendido ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 2001 a 2010.

1. ETAPA FUNDACIONAL

La esencia jurídica de la CDHDF ha estado inmersa en el devenir de los diversos esquemas que configuran el carácter jurídico del Distrito Federal. Es así como ha transitado por diversos marcos legales y normatividad aplicable en los asuntos relativos a la gestión administrativa.

Recordemos que la Comisión surge en 1993 por mandato constitucional cuando el Distrito Federal no tenía soberanía como una entidad federativa. La administración pública local estaba diseñada como *Departamento del Distrito Federal* y encabezada por un *regente* nombrado de manera discrecional por el presidente de la república, de tal suerte que, jurídicamente, su gestión administrativa se normaba con criterios federales, no locales, y dependía política y administrativamente de la Federación.

La Ley de la CDHDF se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993 en cuya exposición de motivos señaló: “tiene por objeto establecer un organismo de derechos humanos para el Distrito Federal de acuerdo con lo previsto en el apartado B, del artículo 102 constitucional”. A partir de ello, comenzó sus actividades en octubre de ese mismo año de conformidad con lo dispuesto por la propia ley y, con el propósito de precisar la estructura, funcionamiento y los procedimientos que habría de seguir este organismo, se expidió su Reglamento Interno, mismo que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 1993.

En el artículo segundo del decreto de creación se preveía que la CDHDF era un “organismo público **descentralizado** con personalidad jurídica y patrimonio propios”; asimismo, el artículo sexto preveía que “en el desempeño de sus funciones y en ejercicio de su autonomía, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno”. El anterior marco jurídico de la Comisión contenía en sí mismo una situación contradictoria: por una parte, señalaba la autonomía de la Comisión y, por otra, establecía su carácter descentralizado, haciendo que le fuera aplicable la normatividad vigente a nivel central.

Cuando el Departamento del Distrito Federal desapareció, en un contexto político de vocación democrática para elegir quien estuviese a cargo de la conducción del Distrito Federal, y la consecuente elección de Cuauhtémoc Cárdenas, primer jefe de gobierno en diciembre de 1997, postulado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se da lugar al nuevo esquema jurídico de la ciudad de México. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal promulgado el 26 de julio de 1994 por la Cámara de Diputados, reconoce la autonomía de gobierno del Distrito Federal en términos de su artículo segundo:

“Artículo 2o.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.”

Asimismo, el artículo octavo del referido Estatuto establece los tres órganos de gobierno que actuarán como las autoridades locales: la Asamblea Legislativa del

Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como diversos organismos autónomos.

Es entonces que en 1997, la CDHDF deja de depender de la Federación; sin embargo, al estar previsto en su propia ley como un organismo descentralizado, pierde su carácter federal y formó parte de una entidad federativa local (el Distrito Federal), debiendo sujetarse a las normas previstas en su carácter de organismo descentralizado, al Poder Ejecutivo local.

En cuanto al estado de la cuestión referente a políticas y procedimientos vigentes en el primer periodo de gestión abordaremos los siguientes apartados:

a) Conducción institucional

La dirección en la gestión administrativa recaía en el presidente de la Comisión, quien a su vez delegaba estas funciones de manera verbal en la Dirección General de Administración y le confiaba tanto la correcta administración de los recursos, como el instrumentar controles y políticas con respecto a pagos de servicios, contrataciones y remuneraciones del personal. Esa Dirección también se hacía cargo de la gestión y el envío de reportes e informes sobre la aplicación de los recursos públicos, mismos que la normatividad federal o local del Distrito Federal, le exigía en su momento.

En materia de planeación, simplemente se llevaban a cabo los informes que por ley la CDHDF estaba obligada a rendir ante los poderes Legislativo y Ejecutivo, tales como los informes de avances programático-presupuestales, que pasaban a formar parte de la cuenta pública, así como los anuales de gestión.

La planeación estaba limitada a una actividad de presupuestación, tal y como era común en el gobierno federal; así, sólo se contaba con un Programa Operativo Anual (POA) como el eje del proceso de planeación y no como resultado de éste.

b) Entorno de Control Interno

Se operaba bajo un concepto de *buena fe*, no existían manuales de procedimientos autorizados por el Consejo, y en muchos casos no estaban debidamente ajustados a las necesidades de las áreas.

Tampoco existía Manual de Organización de la Comisión donde se especificaran las atribuciones y funciones de los órganos y áreas de apoyo. Debido a lo anterior no existían, al menos por escrito, reglas de actuación debidamente autorizadas para que vincularan el quehacer de las y los servidores adscritos a la CDHDF, lo que provocaba una inadecuada gestión administrativa.

c) Situación fiscal

En este entorno de control, durante el primer periodo de gestión se generó una contingencia a cargo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por impuestos que debió haber retenido y enterado sobre las remuneraciones al personal. En la revisión de la cuenta pública del ejercicio 1999, la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF emitió una recomendación para que la Comisión regularizara su situación fiscal. La contingencia ascendió a 250 millones de pesos, considerando recargos y multas.

Es importante recordar que para efectos fiscales, el impuesto sobre la renta (ISR) está a cargo de cada contribuyente, pero es responsabilidad de la o el patrón el cálculo, la retención y entero de dicho impuesto. Por ello, la o el patrón funge como responsable solidario ante las autoridades fiscales, y en caso de cualquier error, la o el empleador debe asumir la responsabilidad y enterar las diferencias a cargo que resulten.

En el ámbito federal existía la política de realizar el cálculo y la retención de impuestos considerando como base el sueldo compactado (una mínima parte de la remuneración), mientras que el cálculo del impuesto sobre otras remuneraciones

(cantidad adicional, compensación garantizada, aguinaldo, etc.) se realizaba al final del ejercicio mediante un mecanismo denominado *tabla reversa*. Dicho mecanismo consistía en *piramidar* o determinar el ISR con base en percepciones netas para obtener el impuesto que debiera retenerse por dichas remuneraciones adicionales. El pago del impuesto determinado de esta manera se realizaba de manera virtual con la SHCP; es decir, mediante transferencias presupuestales de las diversas entidades al sector central. De esta manera, se daba cumplimiento con las obligaciones fiscales de las y los empleados y de la entidad, en su calidad de patrón.

Como resultado de la desconcentración de la Comisión,⁶ en los diversos esquemas que configuraban su carácter jurídico, el tratamiento relativo a la retención y pago virtual de remuneraciones adicionales a las y los empleados, tuvo problemas interpretativos. En este sentido, no se previó una estrategia fiscal que contara con suficiencia presupuestal para hacer frente al impacto de la retención de impuestos sobre remuneraciones, ni tampoco se logró contar con la aprobación para aplicar el procedimiento de pago virtual (tabla reversa) explicado anteriormente en convenio con las autoridades fiscales federales.

Por otra parte, existía la obligación fiscal del entero del impuesto local sobre nóminas al Distrito Federal, consistente en un pago mensual equivalente a 2% de las remuneraciones. Este entero, al igual que en el impuesto sobre la renta, se hacía sobre el sueldo base sin incorporar las compensaciones y percepciones adicionales. Tampoco se encontraba cubierta la obligación fiscal de presentar el dictamen sobre contribuciones locales, ni de presentar el aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el dictamen fiscal sobre contribuciones federales.

⁶ Como señalamos en los párrafos precedentes, en sus inicios fue creada por decreto presidencial y dependía de la Administración Federal y, posteriormente, al desaparecer el Departamento del Distrito Federal y se da lugar al nuevo esquema jurídico de la entidad, la Comisión conserva su carácter de organismo descentralizado pero dependiente del Ejecutivo local.

d) Manejo de tesorería

De acuerdo con la normatividad que estuvo vigente del inicio de la gestión hasta principios de 1999, los fondos presupuestales eran manejados de manera central. Las necesidades de pago de servicios y adquisición de bienes se realizaba a través de la autorización de *cuentas por liquidar*, que eran entregadas a los proveedores y la Tesorería (primero federal y después del Distrito Federal) era quien pagaba dichas cuentas a los proveedores.

En cuanto a las disponibilidades de efectivo sólo se contaba con un Fondo Revolvente que era manejado discrecionalmente por una persona y no existían políticas ni procedimientos para el ejercicio del gasto a través del fondo. Lo anterior derivó en un mal manejo de fondos ocasionando un quebranto en el Patrimonio de la Comisión por cerca de \$300,000.00.

A partir del segundo trimestre de 1999, se modificó la mecánica para la remisión de los fondos presupuestales. Una vez aprobado el presupuesto por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y habiéndose calendarizado los requerimientos mensuales, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal remitía las ministraciones correspondientes. Una vez que se contó con los fondos para ser administrados de manera autónoma, estos fueron depositados en simples cuentas bancarias sin buscar un manejo financiero eficiente de los mismos. Al finalizar el ejercicio fiscal, el remanente no ejercido era devuelto a la Secretaría de Finanzas, sin que se buscaran alternativas para su ejercicio en programas prioritarios.

e) Recursos humanos

En materia de recursos humanos existían manuales de procedimientos para el control y el registro de las percepciones y prestaciones derivadas de nómina. Sin embargo, no existían controles para asegurar que los puestos fueran ocupados por personal que reuniera el perfil adecuado.

Tampoco había un control informático de asistencias. Éste era llevado en forma manual, con los consecuentes riesgos por inexactitudes, alteraciones u omisiones. Ello también fomentaba una cultura de impuntualidad en todo el personal de la Comisión, ya que ante las faltas no había medidas administrativas de control.

Los expedientes de personal no estaban actualizados y en muchas ocasiones estaban incompletos. No se exigía al personal de nuevo ingreso el exhibir constancia de no inhabilitación, con lo cual podía caerse en un incumplimiento con lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No existían lineamientos sobre las Condiciones Generales de Trabajo, por lo que no había certidumbre ni por parte de la Comisión en su calidad de *patrón* ni del propio personal sobre esta materia.

f) Adquisiciones

El área de almacén contaba con un sistema de registro de existencias desarrollado internamente. Sin embargo, nunca se emitió un manual sobre el manejo del mismo, por lo que el personal a cargo no lo manejaba adecuadamente ni explotaba los reportes que el mismo sistema podía emitir. Al no contar con información estadística ni con reportes precisos de existencias, no había una adecuada programación sobre las adquisiciones, lo que ocasionó un *sobre-stock* en muchos artículos, volviendo complicado su manejo físico y, en muchas ocasiones, generando productos obsoletos o inservibles que tuvieron que ser destruidos, posteriormente.

g) Bienes muebles

No se contaba con un control estricto de los bienes asignados a las y los servidores públicos de la Comisión, por lo que no se contaba con un inventario físico de bienes muebles ni su conciliación con registros contables. Aunado a ello, al no existir una normatividad clara al respecto, no se llevaban a cabo actas de entrega recepción cuando una o un servidor público dejaba el encargo.

h) Instalaciones

A finales de 2001 existía un contrato de arrendamiento del inmueble, por un periodo obligado de cinco años, con vencimiento a febrero de 2004, los arrendadores pretendían un incremento de 20%, el cual resultaba excesivo en relación a los precios del mercado. El espacio era insuficiente, requería de mantenimiento y no contaba con políticas de accesibilidad que debieran ser propias de una institución protectora de los derechos humanos.

i) Responsabilidades de las y los servidores públicos

Al no contar con un órgano interno de control, no existía instancia competente para conocer de irregularidades derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades, norma a la que se encuentran sujetos las y los servidores públicos de la Comisión. Las declaraciones de situación patrimonial eran entregadas, en un principio, a la Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo (Secodam, ahora Secretaría de la Función Pública) y a partir de diciembre de 1997, a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal. De igual forma existían algunos procedimientos de responsabilidades que se estaban substanciando en la Contraloría del Distrito Federal.

j) Rendición de cuentas

No se tenía una política de rendición de informes periódicos al Consejo por parte de los distintos órganos y áreas de apoyo de la Comisión. Los informes presupuestales y financieros eran elaborados por el personal de la Dirección General de Administración y no eran revisados ni autorizados por la Presidencia. Para el control presupuestal no se identificaban las áreas ejecutoras del gasto, el registro se llevaba a cabo dividiendo el gasto entre todas las áreas, de tal suerte que no podían identificarse tramos de responsabilidad en el ejercicio del gasto público al interior de la Comisión.

Al ejercer gasto público, la CDHDF se encontraba sujeta al escrutinio del Órgano Superior de Fiscalización del poder Legislativo de la Federación. A partir de 1997 esta función recayó en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por ello dicha instancia llevó a cabo la revisión de la cuenta pública de 1999. Dentro de las principales observaciones emanadas de esta entidad de fiscalización se encontraban promociones de procedimientos administrativos en contra de servidores públicos por desviaciones de recursos que habían ocasionado quebranto patrimonial, el regularizar la situación fiscal sobre la retención de impuestos a las y los trabajadores, y otras medidas para fortalecer el control de los procedimientos de adquisiciones. Por otra parte, es relevante mencionar que desde el ejercicio de 1999 no se habían llevado a cabo auditorías por parte de una firma independiente.

k) Transparencia

Al cierre de la primera gestión (septiembre de 2001) aún no existía legislación en la materia que otorgara a la o el ciudadano el derecho a demandar información pública sobre las funciones sustantivas y sobre el manejo de los recursos. Solamente las recomendaciones sobre violaciones de derechos humanos emitidas eran publicadas en *La Gaceta*, órgano oficial de difusión de la CDHDF (ahora llamada *Dfensor*), y también eran publicadas en la página de internet.

2. SEGUNDO PERIODO (2001-2009)

Al inicio de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria se planteó como tarea la necesidad de actualizar el marco normativo para avanzar en el fortalecimiento de la gestión autónoma de la Comisión. Se detectó la pertinencia de adecuar la estructura

y el funcionamiento de los órganos y áreas de apoyo, para lo cual era necesario impulsar reformas a la propia ley, al reglamento y demás ordenamientos internos.

Ante ello, cobró especial relevancia precisar el sentido de la autonomía de gestión, ya que ésta debía ser tanto funcional como presupuestal, en virtud de que no puede tener vigencia la autonomía en las funciones sustantivas cuando se depende presupuestalmente de las mismas instancias que son objeto de revisión. En apego al respeto en materia de derechos humanos por parte de la propia Comisión y, bajo la premisa que no puede ejercerse una plena autonomía, cuando el fiscalizador se convierte en sujeto fiscalizado de las mismas instancias de gobierno que son objeto de su mandato, como órgano encargado de la vigilancia de los derechos humanos.

Por otra parte, se hacía evidente la necesidad de una instancia de vigilancia interna en materia de transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior acorde, por una parte, a una congruencia y convencimiento del derecho ciudadano a la información y a recibir una rendición de cuentas sobre el manejo transparente en el uso de los fondos públicos; y por otra, bajo el supuesto que el control debe estar inmerso, sin excepción, en las actividades y a todos los niveles de los diferentes órganos y áreas de apoyo de una organización, pues constituye un parte fundamental en el desarrollo de todo proceso para asegurar el cumplimiento de los objetivos, metas y programas de una entidad gubernamental.

Por lo anterior, y en aras de fortalecer la autonomía, se consideró como tarea prioritaria la creación del órgano de control interno, iniciativa que exigía de una plataforma legal que diera fundamento a las acciones de dicho órgano de control. Se requirió reformar el Reglamento Interno de la CDHDF, en su Título III, que contemplaba los órganos y estructura administrativa de la Comisión para precisar que, dentro de las áreas de apoyo, se contara con una Contraloría Interna. Asimismo, se formuló un nuevo articulado para precisar la estructura requerida para el cumplimiento de sus funciones, así como atribuciones que le fueran conferidas a dicho órgano de control interno.

Por otra parte, también se hizo un proyecto de modificación a los artículos del Reglamento relativos a la gestión autónoma de la Comisión para precisar la autonomía funcional y presupuestal.

En Agosto de 2002, el Consejo de la CDHDF aprobó modificar el Reglamento Interno, adecuando la estructura y funcionamiento para responder mejor a las necesidades de una mayor eficacia en el servicio público. De esta manera se define en el artículo quinto que la autonomía de la Comisión es de tipo funcional y presupuestal que a la letra indica:

I. “La autonomía funcional o de gestión se traduce en la independencia en las decisiones de la actuación institucional y la no supeditación a autoridad o servidor público alguno, distinto a los órganos de la propia Comisión, y

II. La autonomía presupuestal se hace consistir en la posibilidad de contar con un patrimonio propio y de elaborar, manejar, administrar y controlar su presupuesto en términos del Código Financiero para el Distrito Federal.”

Por otra parte, dentro de las principales modificaciones al Reglamento Interno de agosto de 2002, destaca la creación de la Contraloría Interna (artículo 42) para desarrollar las actividades de auditoría, control y evaluación de la eficiencia de la Comisión, tarea propia de un organismo autónomo y necesaria para la rendición de cuentas a la ciudadanía capitalina.

Es hasta enero de 2003 cuando, finalmente, después de un largo proceso de construcción y acercamiento con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se publicaron las reformas a la Ley de la CDHDF. Con estas reformas, dicha norma se convirtió en uno de los ordenamientos más avanzados del país ya que se modificó el

artículo segundo y se eliminó la definición de organismo descentralizado, quedando previsto como:

“La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un **organismo público autónomo** con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.”

De igual forma, en el mismo artículo segundo, se precisó la naturaleza del patrimonio de la Comisión para quedar como sigue:

“El patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se constituye con los bienes mueble e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.”

También se precisó en el Capítulo XI referente al patrimonio y el presupuesto, en el artículo 71, que la Comisión tendrá en términos del Código Financiero del Distrito Federal (ahora Código Fiscal del Distrito Federal), la atribución de elaborar su proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá al jefe de Gobierno para los efectos legales conducentes, y que deberá ser suficiente para el cumplimiento de sus fines y acciones, formando parte del patrimonio propio de la Comisión. Acordes con la responsabilidad de una gestión autónoma en el manejo de los recursos, se previno la existencia de un órgano de control interno que auxilie a la o el presidente y al Consejo en el ámbito de sus respectivas competencias, para la supervisión y control de la correcta utilización de los recursos públicos a cargo de la Comisión.

En consecuencia, se realizaron reformas al Reglamento Interno de la CDHDF, que fueron publicadas en abril del mismo año, en las que se precisó, entre otras, en su artículo quinto que, para la supervisión y control de la correcta utilización de los recursos públicos a cargo de la Comisión, se contará con un órgano de control interno que auxilie a la o el presidente y al Consejo en el ámbito de sus respectivas competencias.

Es en este contexto legal cuando la Contraloría Interna comienza sus actuaciones al interior de la Comisión, pues aunque desde agosto de 2002 se modifica el Reglamento Interno para contemplar la creación de esta área de apoyo, no es sino hasta noviembre de ese año en que se nombra a la titular de la Contraloría. Los primeros meses de gestión se dedican a la integración del personal y a la construcción del nuevo marco normativo, cuyas reformas fueron contempladas en la Ley y el Reglamento Interno que entraron en vigor en 2003. Es así que durante el segundo periodo de gestión de la CDHDF se consolidan las siguientes acciones:

a) Conducción institucional

En este segundo periodo de gestión se puso especial énfasis en ligar las prácticas institucionales, poniendo en el centro la evaluación sustantiva como eje diagnóstico para la determinación del uso de los recursos institucionales de todo orden. El diseño del Programa Operativo Anual (POA) poco a poco fue involucrando a las áreas sustantivas en la programación propia de sus actividades, que incluyeron el diseño de mecanismos que registrarán, de modo evidente, el cumplimiento de las metas previstas en él.

Se establecieron mecanismos para la conducción del presidente a través de acuerdos con los titulares, en los que se establecían las tareas prioritarias. Asimismo, se involucró la participación del Consejo en tareas sustantivas mediante la rendición de informes y las recomendaciones y orientaciones que de este ejercicio derivaran.

b) Entorno del control interno

Para que el control proporcione una seguridad razonable en el logro de los objetivos, se requiere que se definan y establezcan planes y programas, presupuestos y estructura organizacional. Todo lo anterior debe hacerse patente en manuales que definan las políticas y procedimientos, así como los sistemas que deban implementarse en las diversas acciones y procesos, tanto en las áreas sustantivas como en las administrativas y de apoyo. Por ello, dentro de los primeros esfuerzos encaminados a evaluar las políticas y procedimientos que aseguraran un ambiente de control, se procedió a efectuar un inventario de los manuales que se encontraran vigentes o en proceso de elaboración. Se revisaron los manuales sometidos a consideración para la autorización por parte del Consejo de la CDHDF, para asegurar que se enmarcaran en la normatividad aplicable y que aportaran elementos para fortalecer un control preventivo encaminado al resguardo de los bienes patrimoniales de la Comisión, así como el manejo eficiente de los recursos.

Por otro lado, como parte integrante y necesaria en la ejecución de las auditorías llevadas a cabo por la Contraloría Interna, se efectuaron revisiones al control interno y se detectaron áreas, procesos o procedimientos que requerían reforzarse con la emisión de manuales que aseguraran medidas de control específicas, prioritariamente en el área administrativa, ya que ésta concentra el manejo de los recursos de la Comisión.

c) Situación fiscal

Para solucionar la contingencia del primer periodo a cargo de la Comisión se suscribió un convenio de finiquito de adeudos, con cuya firma se logró dar por concluidas las auditorías dando por solventadas las irregularidades detectadas por la CMHALDF. Con lo anterior se logró, por una parte, sanear la situación financiera de la Comisión, ya que la contingencia llegó a representar un monto equivalente al presupuesto anual de la propia Comisión, y por otra parte, se lograron establecer

criterios claros sobre el entorno fiscal al que se encuentra sujeta la CDHDF en su carácter de patrón, con las obligaciones que en el ámbito fiscal tiene como retenedor.

d) Supervisión de obligaciones de las y los servidores públicos

La supervisión se encaminó a tres aspectos: el cumplimiento de la presentación de la declaración patrimonial, el cumplimiento en los actos entrega-recepción y las responsabilidades en el cumplimiento de sus atribuciones.

En principio, el Órgano de Control Interno realizó un estudio exhaustivo de su competencia en materia de responsabilidades. Para tal efecto, fue realizado un análisis jurídico de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como de las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para poder determinar la legislación aplicable a las y los trabajadores de este organismo, concluyendo que, de conformidad con el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la aplicable era la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este orden, se procedió la integración del Padrón de Servidores Públicos de este organismo, y se recibieron, de parte de la Contraloría General del Distrito Federal, las declaraciones presentadas hasta noviembre de 2002. Asimismo, la Contraloría Interna implementó un sistema para el seguimiento de la entrega de declaraciones patrimoniales y se emitieron los Lineamientos Generales en Materia de Presentación y Registro de las Declaraciones de Situación Patrimonial, los cuales fueron debidamente aprobados por su Consejo.

En virtud que la rendición de informes sobre el desempeño de las funciones y responsabilidades propias del cargo que en su momento fue conferido a las y los servidores públicos de esta CDHDF, debía convertirse en una práctica obligatoria que derivara en un ejercicio transparente de la función pública. Por otra parte, se

elaboraron los Lineamientos Generales relativos a los Actos de Entrega-Recepción de los recursos de la Comisión y se sometieron a la aprobación del Consejo, haciendo una difusión y concientización sobre su cumplimiento a las y los servidores públicos obligados.

La Contraloría Interna levantó el padrón de las y los servidores públicos obligados a cumplir con lo dispuesto por los citados Lineamientos para la verificación del cumplimiento, en caso de cambios originados por movilidad, ingreso, separación o reasignación.

e) Constancias de no inhabilitación

A partir del segundo periodo de gestión se estableció como una política interna que el personal en activo obtuviera la constancia de no inhabilitación y que ésta fuese exigida al personal de nuevo ingreso, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 47, fracción XII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

f) Rendición de cuentas

Tomando en cuenta que, si bien es cierto que la Dirección General de Administración tiene como funciones el proporcionar soporte técnico-administrativo a las áreas para dotarlas de los insumos, herramientas o equipos necesarios para el desempeño de sus funciones, también es cierto que el tipo de conducción institucional que se ha generado presupone la intervención activa de las áreas ejecutoras del gasto. Por ello, se recomendó establecer políticas de autorización por parte de las y los titulares responsables de la ejecución del gasto y, en el mismo sentido, se establecieron mecanismos de información mensual del ejercicio presupuestal que proporcionaban los reportes sobre las partidas ejercidas por área, y los remanentes por ejercer. Lo anterior para que, en caso de requerir una

transferencia de recursos presupuestales, las y los titulares lo autorizan de manera oportuna.

No cabe duda que la sana conducción que se tenga de un organismo o institución depende, en gran medida, de la cultura que impere en torno a la rendición de cuentas. Por ello, durante el segundo periodo de gestión se puso un especial interés en este renglón y para tal efecto, se instrumentó una serie de medidas para contar con información oportuna y con una calidad tal, que permitiera evaluar a la institución en su conjunto, así como el actuar de los órganos y áreas que la integran.

En este sentido, se establecieron procedimientos de conducción y rendición de cuentas desde el diseño de instrumentos utilizados en las reuniones del presidente con cada una y uno de los titulares en la toma de acuerdos, hasta el procedimiento para que los diferentes órganos y áreas de apoyo mantuviesen informado al Consejo de la CDHDF, órgano superior de dirección del organismo. De esta forma, se implementó la política de rendir informes trimestrales por cada titular de los órganos y áreas de apoyo para ser sometidos a la discusión y aprobación de dicho Consejo. En esos informes se abordan los temas y actividades desarrollados por las áreas en el periodo respectivo, y se mantiene un esquema rotativo, a fin de que en cada sesión mensual del Consejo se aborden las áreas de acuerdo al programa al que pertenecen.

La discusión en el Consejo de los informes trimestrales permite contar con una retroalimentación por parte de las y los consejeros; lo anterior, cobra especial importancia al recordar que éste es un consejo ciudadano, formado por personas de probada experiencia y compromiso que son nombradas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De esta forma, los informes han representado un ejercicio de reflexión sobre las metas propuestas y el cumplimiento de los objetivos institucionales y han representado, más que una simple *numeralia* de acciones, un

esfuerzo por informar a la ciudadanía sobre el quehacer que tiene encomendado en la defensa y promoción de los derechos humanos.

g) Auditorías de la Contraloría Interna

La auditoría es una herramienta que permite verificar si los servicios que presta la institución están siendo suministrados en forma eficiente, eficaz, con un uso racional de los recursos asignados y dentro de un marco de legalidad. Asimismo, a través de los procedimientos y técnicas de auditoría se evalúa el logro de los objetivos y los resultados propuestos, en relación con el presupuesto ejercido.

En el segundo periodo de gestión, la Contraloría Interna llevó a cabo 42 auditorías. Los rubros y partidas auditadas se hicieron de acuerdo con el programa anual de auditoría, el cual fue planeado con base en el estudio de las áreas de riesgo, y de acuerdo con la importancia relativa de las partidas. Derivado de las auditorías concluidas se emitieron los informes relativos y se dictaron recomendaciones encaminadas al establecimiento de medidas preventivas y/o correctivas. También se ejecutaron auditorías de seguimiento que tuvieron por objeto verificar que las observaciones con medidas correctivas se hubieran solventado y que las recomendaciones emanadas de las revisiones fueran tomadas en cuenta, con el objeto de fortalecer los procedimientos de control interno.

h) Auditoría Externa

En aras de una mayor transparencia en la rendición de cuentas se contrató a una firma de auditores externos y se sometieron a revisión los ejercicios correspondientes al segundo periodo de gestión (de octubre a diciembre de 2001, y los ejercicios de 2002, al 2009), que en todos los casos resultaron en dictámenes sin salvedades según la opinión del auditor externo.

i) Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Se dió seguimiento a la solventación de observaciones reportadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que derivaron de las revisiones de la cuenta pública de 1999, 2000 y 2001. Es de hacerse notar que a partir de los resultados de la revisión de la cuenta pública de 2002, se ha llevado a cabo una puntual atención de las recomendaciones emitidas y éstas han sido de carácter preventivo.

j) Transparencia

Desde 2003 se publicó de manera continua en la página de internet de la CDHDF, la información relativa a normatividad, estructura, Programa Operativo Anual y presupuesto. En cumplimiento con las normas aplicables en materia de transparencia y archivos, desde 2004 se emitieron los Criterios Generales para la Catalogación, Resguardo y Almacenaje de todo tipo de Datos, Registros o Archivos de la Información Generada, Administrada o en Poder de la CDHDF, y se creó la Oficina de Información Pública de la Comisión y se construyó el canal de Transparencia y Rendición de Cuentas, en el cual se insertó la información que tiene el carácter de pública.

3. TERCER PERIODO (2009 A LA FECHA)

Durante el proceso de selección de ombudsman para el periodo 2009-2013, en la presentación de su propuesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Luis González Placencia señaló que:

“La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha sido, a lo largo de quince años, una institución en constante evolución. En el periodo más reciente, la CDHDF es ya un importante referente local, nacional e

internacional, no sólo frente a otros organismos de defensa de derechos humanos, sino de cara al ideal de un órgano de Estado, comprometido con su labor ante las y los ciudadanos, así como con la transparencia y la rendición política y social de cuentas. Como todos los entes públicos, está sujeta, sin embargo, al contexto en el que se desarrolla y, por tanto, es necesario que su estructura, fines y funciones, se adecuen a un entorno dinámico y global” (2009, ¶ s.p.).

Una de las líneas de acción innovadas en el tercer periodo de gestión se refiere al proceso de planeación estratégica, lo cual incluye la definición de políticas y mecanismos de evaluación claramente estructurados, de tal suerte que pueda arrojar resultados sujetos a una verificación sistémica.

Se han encaminado esfuerzos a una reingeniería institucional que responde, en una realidad dinámica, a nuevas necesidades y coyuntura actual en el mandato institucional. De esta manera, se han llevado a cabo ejercicios de planeación estratégica donde se han construido indicadores de gestión a nivel institucional y de los programas sustantivos. Entendiendo que la planeación busca generar escenarios y estrategias organizadas y sistémicas de lograr los objetivos del mandato institucional, se han coordinado los esfuerzos de los cuatro programas en los que se dividen las acciones de la CDHDF: Conducción, Defensa, Promoción y Fortalecimiento. De esta forma se han delineado los objetivos y metas, estrategias y temas prioritarios para que, de manera paralela en un enfoque de Presupuesto basado en resultados (PbR), se asignen recursos, se delimiten responsabilidades y se establezca la temporalidad de las acciones. Lo anterior alineado con la misión y visión institucional enfocado en el Modelo de Gestión. De esta manera, se estará en posibilidad de controlar los procesos y medir el desempeño de las áreas y de la Institución toda. Los registros y sistemas de indicadores contenidos en esta planeación estratégica son sistemas homologados de eficacia gubernamental cuyo carácter cuantitativo y numérico se vincula con factores cualitativos que tienen que

ver con el impacto de la gestión. Para ello se han construido indicadores divididos en proyectos, procesos y resultados que permitan evaluar con calidad las diversas actividades institucionales.

El *informe anual 2009* menciona que en el tercer periodo de análisis se buscará fortalecer a la CDHDF, retomando lo construido a lo largo de los 16 años de vida de la Comisión, con una reingeniería institucional basada en cuatro objetivos: generar sinergias, empoderar a las personas, construir ciudadanía y consolidar la institución. (CDHDF, 2010, p. 17.)

Es en este momento de consolidación en el quehacer de la Contraloría Interna, que se propone recoger la experiencia para hacer un planteamiento de un modelo de control que coadyuve a la conducción para obtener los objetivos que, como mandato, tiene la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CAPÍTULO SEXTO. PROPUESTA DE UN MODELO DE INTERVENCIÓN DE UNA CONTRALORÍA INTERNA COADYUVANTE EN LA CONDUCCIÓN INSTITUCIONAL EN UN ESQUEMA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Concebimos como *modelo* la representación sintética de la manera de intervención en una realidad determinada o específica, en el entendido que su construcción requiere sostenerse en un marco histórico, filosófico, legal, teórico y metodológico. Asimismo, cabe resaltar que la propuesta es retomada a partir de los elementos teóricos, metodológicos y empíricos arrojados por la experiencia que intenta proponer la intervención de la Contraloría Interna en un organismo público autónomo centrada en un esquema de control interno, como una base sobre la que se apoye la respuesta institucional ante la exigencia ciudadana de rendición de cuentas. Es por tanto, el resultado de una visión sistémica donde la función de la propuesta del modelo de intervención comienza en cualquier punto, siempre bajo la mirada del interés público de una institución democrática y democratizadora.

Se trata de un nuevo modelo de gestión institucional que avanza de un esquema burocrático y autoritario a un modelo basado en una planeación estratégica, lo cual supone la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en la institución. Bajo una nueva lógica de control y evaluación que pasa de ser un proceso de revisión de un simple apego a normas, para convertirse en un marco de actuación, donde un proceso continuo de control y evaluación imprime la pauta que dota de elementos para medir el desempeño acorde con la misión y visión institucional, donde pueda evaluarse el impacto de la gestión gubernamental, la incidencia en la política pública y, en última instancia, el cumplimiento del mandato.

La propuesta de modelo responde a un cambio de paradigma en el que se pasa de una gobernanza tradicional a una conducción abierta e innovadora donde la estructura organizativa tiende a no ser piramidal sino de interdependencia jerárquica

y de autonomía funcional, atendiendo a la organización de los programas de la CDHDF: Conducción, Defensa, Promoción y Fortalecimiento.

Lo anterior, favorece el trabajo en equipo por áreas de especialidad, caracterizadas por una mejor organización en la segregación de funciones y asignación de responsabilidades y en el que se promueve lo flexible de la estructura con una coordinación horizontal interáreas. El marco normativo pasa de ser de un esquema rígido de legalidad con normas como límites de actuación y se transforma en una herramienta de gestión en donde se incorpora un esquema de control interno coadyuvante en la operación diaria y vinculada con roles de auditoría, control y fiscalización.

La propuesta de modelo de intervención con un esquema de control interno, tiende a fomentar los valores éticos que propician la responsabilidad de las y los servidores públicos en el desempeño y en el buen manejo de los recursos públicos, en los procesos de planeación, programación y presupuestación con base en resultados. De esta manera, se promueve también un sistema de información oportuna y transparente que dota de elementos para la conducción de los programas y la rendición de cuentas.

El modelo de intervención de control interno se propone en el entendido que la eficacia y el desempeño están íntimamente vinculados con la calidad y efectividad de los servicios que deben brindarse a la ciudadanía, que debe ser vista como la población demandante de respuesta del mandato institucional.

La propuesta que planteamos tiene como **eje fundamental la autonomía** bajo un esquema de control interno, que coadyuve a la conducción de un organismo público autónomo, que dé cuenta de su mandato legal, que tenga un enfoque prioritariamente preventivo, y que genere condiciones para rendir cuentas con una gestión transparente, condiciones todas indispensables para construir un estado democrático.

El modelo plantea como núcleo al **control interno** ya que se concibe que este debe proporcionar un entorno que marca las pautas de comportamiento de la institución tomada como un conjunto, en donde el control tiene una incidencia en el cómo se desarrollan tanto la planeación estratégica, como las acciones cotidianas encaminadas al cumplimiento del mandato. De igual forma el control interno se presenta como núcleo en el que orbitan los elementos del sistema que proporcionan herramientas para detectar y afrontar los riesgos y evaluar el desempeño de la organización.

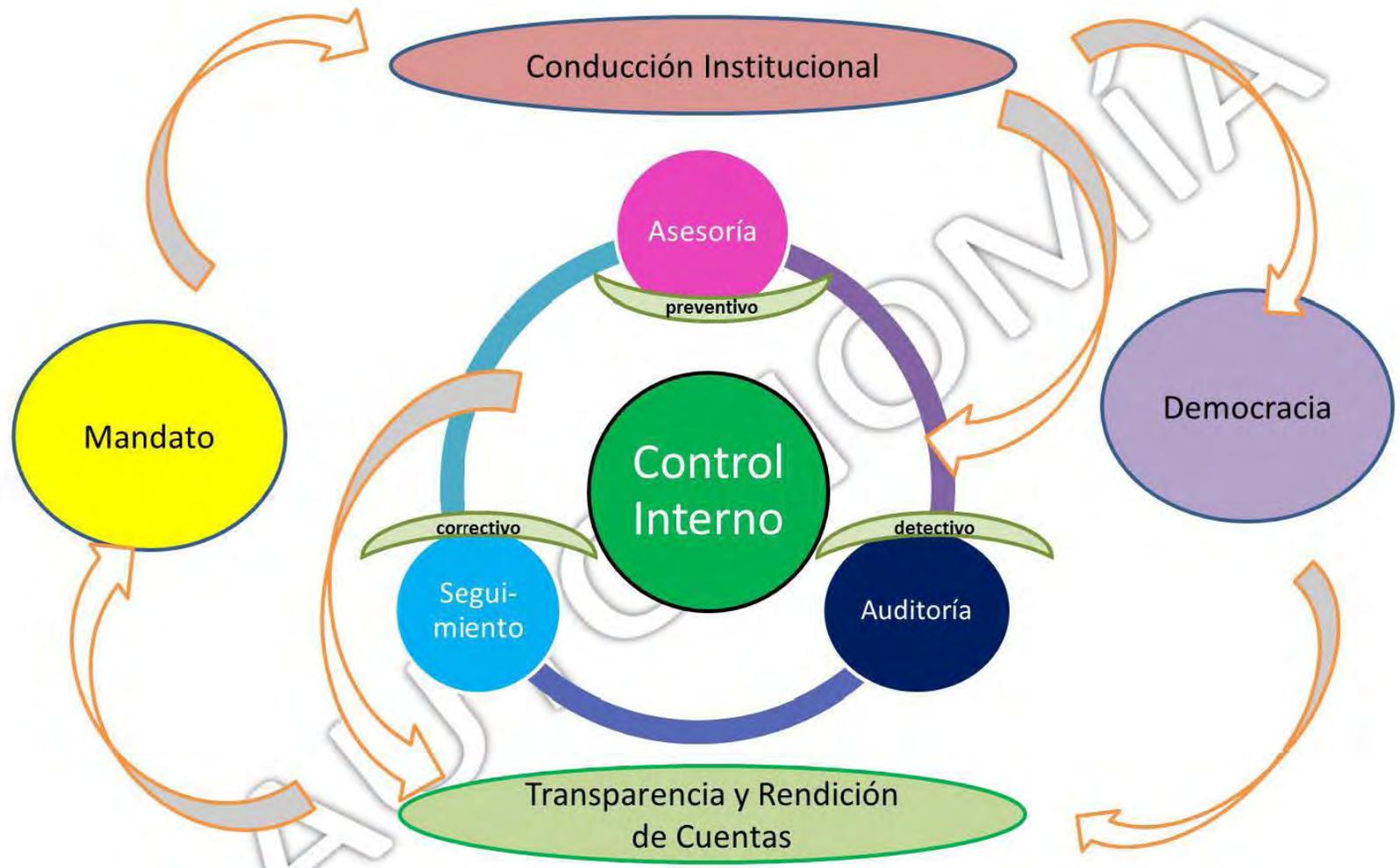
Concebimos el modelo como un sistema integrado como unidad autocontenida de partes interrelacionadas con una dirección determinada. Dichas partes conforman un todo y, a su vez, se descompone en elementos que están estrechamente vinculados y depende uno del otro, conformando el modelo como conjunto sistémico donde las partes no pueden ser desarticuladas del modelo pues se alteraría el carácter unitario de la operación del sistema. Es decir, las partes son importantes en sí mismas, pero cobran relevancia y se entiende su acción cuando son vistas dependientes entre sí y en los procesos y resultados que derivan de su interacción.

Los puntos de conexión entre las partes del modelo pueden no ser evidentes o apreciados a primera vista; por ello, se constituye como un sistema abierto con elementos de entrada y salida que pueden provenir del entorno del modelo, del interior de la propia institución o de la interrelación de ésta con su entorno externo, como pueden ser: autoridades federales o autoridades locales, ciudadanía usuaria de los servicios, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales o instituciones académicas.

Al ser un modelo sistémico y dinámico no tiene una lectura y funcionamiento lineal ni mucho menos secuencial, sino que dicha lectura puede comenzar desde cualquier punto y no puede entenderse una parte del modelo sin tomar en cuenta su contexto y la interacción vinculante entre las demás partes del mismo. Sin embargo, por

cuestión de método de exposición, explicaremos cada uno de sus componentes como aparecen en el esquema propuesto.

Modelo de intervención de la Contraloría Interna en un OPA



Fuente: elaboración propia

AUTONOMÍA

La autonomía es un componente que cobra especial importancia en su planteamiento, pues se torna en el eje conductor de todos los demás elementos del modelo. Tal y como se expuso en el capítulo primero, la autonomía se vuelve una condición inherente y necesaria para que organismos como la CDHDF cumplan con su mandato. Es decir, surgen como respuesta a demandas y luchas ciudadanas en busca de instancias que hagan valer la legitimidad en las acciones de gobierno y, por tanto, no pueden actuar como instituciones observadoras críticas de la gestión gubernamental si se encuentran sujetas a quien deben vigilar.

Cualquier disposición que las coloque en una condición de dependencia pone en entredicho su gestión autónoma por lo que la autonomía es un elemento irrenunciable; lo relevante es que se tengan las condiciones tales que les permitan actuar con independencia del gobierno y de los poderes fácticos, pues sin ello están destinadas a ser ineficaces en la consecución del objeto mismo que les da origen.

Es entonces que la autonomía se justifica plenamente para conferirles total libertad e independencia ante las propias autoridades, cuya conducta deben supervisar para preservar los diferentes derechos de la ciudadanía; ello no significa que no deban rendir cuentas de su gestión ni verse excluidas de hacer transparente su administración y de someterse al escrutinio público y de los órganos de fiscalización.

Es así que desde el mandato (leyes que norman su quehacer) debe quedar claramente especificada su autonomía funcional y de gestión. Ello debe traducirse en atribuciones autónomas e independientes para quienes tienen a cargo la conducción institucional. Sin embargo, no puede entenderse la autonomía como una ausencia de norma o una autarquía; por el contrario, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene ante sí una doble responsabilidad, pues debe generar su propio marco regulatorio, de gestión y de control que asegure cumplir con su mandato, en un esquema de transparencia que en una construcción de un nuevo estado democrático demanda una ciudadanía, y que exige una rendición de cuentas a la altura de una población informada.

De esta manera, la Ley de la CDHDF establece claramente en su artículo sexto su carácter autónomo indicando que en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio del presupuesto anual asignado por Ley, la Comisión no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidora o servidor público alguno. De igual forma en el artículo 5° de su Reglamento Interno define a la autonomía como:

“I La autonomía funcional o de gestión se traduce en la independencia en las decisiones de la actuación institucional y la no supeditación a autoridad o servidor(a) público(a) alguno(a), distinto a los órganos de la propia Comisión, y

II. La autonomía presupuestal se hace consistir en la posibilidad de contar con un patrimonio propio y de elaborar, manejar, administrar y controlar su presupuesto en términos del Código Financiero para el Distrito Federal” (Reglamento Interno de la CDHDF).

Por lo anterior, la propuesta del modelo de intervención de la Contraloría Interna en un organismo público autónomo exige que esta instancia de control sea **interna**. Aunque ello anterior suene redundante, no puede concebirse un mecanismo de control interno que sea impuesto por agentes externos, ya que su sola presencia

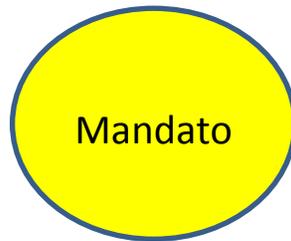
podría poner en riesgo la gestión independiente de la institución, con lo que se vulneraría su autonomía. El trabajo de la o el auditor requiere ser independiente y objetivo; la objetividad es definida en las Normas del Instituto de Auditores Internos (IIA, por sus siglas en inglés) como “una actitud mental imparcial que permite a los auditores internos cumplir con sus compromisos de tal forma que tengan una fuerte creencia en la honestidad de su trabajo final y que la calidad de éste no se vea comprometida de ninguna manera” (INTOSAI, s/f, ¶6). Recordemos que la autonomía está en función de garantizar la libertad e independencia, y evitar cualquier circunstancia que ejerza influencia o control por parte de otra persona, organización o del propio gobierno.

Ackerman (2006b p. 34) advierte que el principal reto, derivado de la autonomía tiene que ver con la legitimidad con la que tienen que proveerse los OPA; es decir, en un esquema de transparencia y rendición de cuentas es vital que los trabajos de la Contraloría Interna sean independientes y objetivos para asegurar que la ciudadanía cuente con un trabajo desarrollado con resultados creíbles, reales e imparciales, ya que la naturaleza misma del control, desde una perspectiva interna, debe ofrecer información sobre el uso de los recursos públicos y de los servicios que presta la institución, libre de interferencias o presiones que obedezcan a intereses externos.

Asimismo, el modelo de intervención de la Contraloría Interna plantea una independencia respecto de las áreas sujetas a fiscalización; esto es, la posición en la estructura organizacional le permite actuar de manera objetiva, de tal suerte que no subordina su juicio, evitando situaciones que conlleven a un conflicto de intereses. Es así que la estructura de la Contraloría Interna depende directamente del presidente y del Consejo, lo que es fundamental para la eficacia de la función de la Contraloría Interna.

El hecho de que la función de la Contraloría sea interna conlleva la comprensión de la organización interna, lo que ayuda a construir relaciones asertivas con las áreas sujetas a alguna inspección, revisión o auditoría, lo que coadyuva a evaluar y mejorar la eficacia en la gestión de riesgos, el control interno y los procesos de conducción institucional. El esquema propuesto del modelo de intervención, con un enfoque interno, propicia asimismo que el personal de la institución se acerque a la Contraloría Interna para llevar sus dudas, y busque información y alternativas de solución en apego a la normatividad vigente, que conlleva a una gestión de recursos eficiente y transparente.

Es por ello la importancia de ubicar los mecanismos de intervención desde una instancia de control interno que coadyuven a la conducción autónoma en este tipo de organismos públicos. Es así que el modelo contempla que para hacer vigente la autonomía, la o el contralor debe ser autónomo en sus atribuciones en el ejercicio de su función asesora, en la realización de auditorías y en el seguimiento de las recomendaciones, y sólo debe rendir cuentas de su actuar a la o el presidente y al Consejo de la propia institución, tal y como lo establece la Ley de la CDHDF en el párrafo segundo de su artículo 71.



Nos referimos al marco normativo que da vigencia a la gestión de la CDHDF en su carácter de ente público autónomo. En este sentido, no podemos obviar la naturaleza jurídica que hace surgir a la institución en respuesta a una demanda ciudadana de contar con organismos que funjan como contrapesos de las actuales estructuras del poder gubernamental.

El mandato, en el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tiene su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indica que las legislaturas de las entidades federativas establecerán los organismos de protección de los derechos humanos, mismos que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de autoridad que violen estos derechos. Es entonces que el mandato de la Comisión queda expuesto en la ley que le da origen y en la que se establece que ésta es un **organismo público autónomo** que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos tanto en el marco legal mexicano como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como combatir toda clase de discriminación y exclusión provenientes de actos de autoridad.

Luego entonces, el marco jurídico reglamentario precisa las normas bajo las cuales se regirán sus actuaciones, se establece su estructura organizativa y las atribuciones y competencia de cada uno de los órganos y áreas de apoyo. Todo ello, para atender la *misión* institucional a través de un modelo de gestión que descansa en los principios de autonomía, ciudadanización, profesionalización, integralidad de

los derechos humanos, estándares internacionales y transparencia y rendición de cuenta bajo una *visión* que define que la CDHDF:

“será una auténtica Defensoría del Pueblo, con amplia credibilidad entre las y los habitantes del Distrito Federal y profundo reconocimiento como una institución sustentable, permanente y con un modelo de gestión pública autónoma replicable en aquellos organismos públicos, que tengan como objetivos institucionales promover la democracia, la participación ciudadana, la no discriminación, la equidad de género y el desarrollo de políticas públicas bajo una perspectiva de derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales” (CDHDF, 2011, ¶12).

En tanto la Comisión responda a la demanda ciudadana, bajo un nuevo concepto de democracia donde rinda cuentas en una gestión transparente, que deviene de un marco de control interno que coadyuva a la conducción institucional orientada a lograr un desempeño acorde con su misión y visión, se podrán generar acciones que incidan en política pública que deriven en reformas legislativas que fortalezcan, por una parte, su propio mandato y, por otra, coadyuven a hacer exigibles y vigentes los derechos humanos de quienes habitan y transitan en esta ciudad capital.

Conducción institucional

La propuesta del modelo de intervención de la Contraloría Interna tiene como foco de atención dar apoyo a la conducción institucional, la que en última instancia recae en la o el presidente y en su Consejo. Desde un punto de vista normativo, lo anterior está contenido en el artículo 5° del Reglamento Interno de la CDHDF, al establecer que para la supervisión y control de la correcta utilización de los recursos a cargo de la Comisión se contará con un órgano de control interno que auxilie a la o el presidente y al Consejo en el ámbito de sus respectivas competencias.

De acuerdo con el Manual de Organización de la CDHDF (2011, ¶35), la conducción institucional tiene por objeto generar sinergias para incidir en las normas, políticas públicas y prácticas institucionales que favorezcan el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos; además, coordina la acción conjunta de todos los programas para asegurar el cumplimiento de los ejes del modelo de gestión institucional bajo los principios de autonomía, servicio a las y los ciudadanos, profesionalización, vigencia integral de los derechos humanos, incorporación de los instrumentos internacionales y un esquema de transparencia y rendición de cuentas. La conducción de la CDHDF tiene como objetivo consolidar la figura del *ombudsman* como institución, no como persona, por lo que enfatiza la labor del esfuerzo colectivo.

En la Comisión es de especial relevancia señalar la función de conducción que tiene el Consejo, ya que es el órgano superior de dirección y, como tal, tiene conferida la

facultad para establecer los lineamientos generales que orienten el desempeño institucional. El Consejo está conformado por ciudadanos y ciudadanas de alta credibilidad moral que, como órgano colegiado apoya a la conducción, en la reflexión, análisis y toma de decisiones.

Un elemento que no puede ser pasado por alto, se refiere al dinamismo institucional que debe prevalecer en los órganos máximos de dirección de los OPA; ello depende de la figura de cada uno, pues aunque existen similitudes, la configuración, designación y permanencia de los integrantes de los plenos, o de los consejos es variante. Sin embargo, no debe soslayarse la importancia del debate interno y de su reflejo en la conducción institucional como manifestación de la pluralidad, condición necesaria, para la consolidación de la democracia.

Es así que en la CDHDF, la o el presidente y el Consejo instruyen a la Contraloría Interna a que establezca medidas y acciones necesarias para generar un ambiente de control tal, que haga de dicho organismo una institución líder en su tipo, que actúe en un marco de transparencia y rendición de cuentas, acorde con su mandato. Esto es así pues se reconoce al derecho a la información como condición que responde a un nuevo estado democrático, ya que se concibe como un derecho fundamental de la ciudadanía.

En ese sentido, el modelo propone que la intervención de la Contraloría Interna tenga un carácter concomitante; esto es, que se constituya en un soporte técnico-operativo que auxilie a las instancias de dirección institucional, brindando asesoría en temas programático-presupuestales, normativos y de gestión operativa. Lo anterior, siendo un canal de comunicación para el análisis de información financiera y de gestión, del estado de las cosas, de las desviaciones a los controles establecidos, de las áreas de riesgo y oportunidad de mejora, de la revisión de planes, programas, metas e indicadores estratégicos.

Cabe resaltar que el fenómeno de la generación oportuna y confiable de la información, así como la transmisión de la misma, juega un papel determinante en la conducción institucional, pues el disponer de la misma conlleva al conocimiento de la realidad y ello se constituye como una herramienta fundamental para la definición de criterios, políticas, rutas de acción y programas prioritarios. El modelo plantea diversas estrategias que evitan que la información se centralice y se obstaculice su libre flujo, para permitir que ésta sea un insumo básico que penetre en las actividades cotidianas de planeación y gestión estratégicas. Todo ello, encaminado a proporcionar datos e información que apoye la toma de decisiones en la orientación de esfuerzos institucionales para el logro de su mandato.

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia forma parte de un nuevo control de las y los gobernados hacia sus gobernantes, donde el acceso a la información constituye un derecho humano que corresponde hacer exigibles a los órganos garantes. De acuerdo con ello, para el planteamiento del modelo de intervención de la Contraloría Interna sostenemos que la rendición de cuentas y la transparencia constituyen una obligación de la o el servidor público, un derecho de la sociedad en general y de la y el ciudadano en particular.

De esta manera, al ser la CDHDF un organismo defensor de los derechos humanos, se torna indispensable actuar en consecuencia y, por tanto, imprimir en sus propias actuaciones una cultura de rendición de cuentas que constituya una columna vertebral en la conducción institucional. Es decir, en un ejercicio congruente con el compromiso adquirido con la sociedad del respeto a los derechos humanos, se tiene presente que la transparencia no sólo radica en ejercer el gasto con apego a normas, sino la importancia de que se garantice que la información se mantenga al acceso de la ciudadanía. Es así que se plantea abarcar la revisión del ejercicio presupuestal de una manera integral en donde, por una parte, se verifique el cumplimiento de las diversas normas aplicables en el control, ejercicio y registro del gasto público; y por otra, su debida publicación en los canales previstos para ello.

Este modelo pretende propiciar una cultura que pueda ser replicable en las dependencias, en las entidades públicas y en los organismos autónomos en donde se establezcan prácticas de control que permitan generar, procesar y poner a disposición del público la información respecto de los temas, documentos y políticas que rindan cuenta sobre los avances en los programas de trabajo y el correlativo ejercicio del gasto público.

Cobra vital importancia el hecho de que las funciones sustantivas de la CDHDF requieren de una independencia de tal suerte que sus actuaciones no se vean sesgadas por compromisos personales, partidistas o políticos; es decir, que en el ejercicio de sus funciones no exista conflicto de intereses. Sin embargo, no puede hablarse de autonomía si no se toma en cuenta que ésta debe ejercerse a la altura de una sociedad democrática, demandante de una administración eficiente, pública y transparente en respuesta a un derecho legítimo de la sociedad.

En una sana gestión gubernamental se debe procurar el establecimiento de procedimientos y políticas de control para proporcionar una seguridad razonable del cumplimiento del marco legal aplicable al ente público y, en nuestro caso, el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en particular lo relativo a los artículos 13 y 14 que prevén:

“Artículo 13. Todo Ente Obligado del Distrito Federal deberá publicar en sus respectivos sitios de Internet y en los medios que estime necesarios un listado de la información que detentan por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial en los términos de Ley [...]

Artículo 14. Los Entes Obligados deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan [...]”.

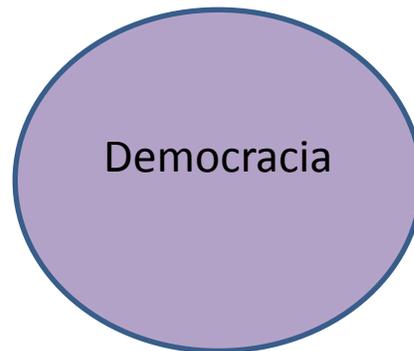
La eficiencia y eficacia de las organizaciones se construye con una adecuada planeación, control y vigilancia en el cumplimiento de objetivos, criterios de honradez, eficiencia, austeridad y transparencia. Para el adecuado cumplimiento de la publicación y actualización oportuna de la información prevista en los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia citada con antelación, es necesario que existan procedimientos que definan las distintas actividades, personas que intervienen en los procesos y los tramos de control. El modelo plantea la necesidad de un ambiente de control interno que permita llevar a cabo un plan de organización en el que se definan los métodos y los procedimientos que, de manera coordinada, se adopten en la institución para el debido cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia. Lo anterior implica:

- Una adecuada y oportuna generación de información financiera, presupuestal y programática.
- Un apropiado y ágil flujo de información entre las áreas responsables.
- Un ambiente de control interno que permee a todas las áreas y niveles y personas involucradas en el proceso de generación, validación y publicación de la información.
- Un esquema de supervisión y verificación del cumplimiento en el tipo de información publicada, sus características, su integralidad, claridad y suficiencia.

El modelo de intervención de la Contraloría Interna impulsa a adoptar un esquema de rendición de cuentas donde la gestión institucional se torna confiable, con información relevante, completa, veraz, medible, verificable, oportuna, útil, clara,

accesible y asequible y comprensible, que además difunda y promueva su uso entre la ciudadanía en general o a los actores interesados en particular.

Es decir, se busca optimizar integralmente el proceso de supervisión y fiscalización que tienen a cargo los órganos de control interno que permite, a la vez de vigilar el buen uso de los recursos y el desempeño de sus funcionarios, vigilar y coadyuvar al debido cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia e información pública de oficio a cargo del ente obligado.



En las últimas dos décadas se han impulsado reformas sustantivas para la consolidación de la democracia en el Estado mexicano; sin embargo, todavía representa un tema pendiente en proceso de transición.

Es dable enfatizar que el enfoque que plantea el modelo parte del eje de la autonomía, necesaria para ejercer el mandato y comprometida con romper antiguas prácticas donde la opacidad hacia afuera, e incluso hacia adentro de la propia organización, era una constante, ya que en el manejo de las finanzas públicas, la asignación de contratos y las remuneraciones de las y los funcionarios eran cuestiones sobre las que el público no podía tener conocimiento. Es así que la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública representan un tema central en la búsqueda de la debida consolidación del Estado de derecho pues aportan, no sólo al control de los actos a cargo del Estado, sino propician la participación democrática de la sociedad, dando oportunidad a que hombres y mujeres exijan, ejerzan y disfruten el derecho humano a la información y puedan desarrollar un juicio crítico que les permita encarar a sus gobernantes.

El modelo basa su eje en el ejercicio de la autonomía –característica de este tipo de organismos– entendida como una atribución que no exime de la obligación de dar

cuentas ante las y los ciudadanos y ante las instancias fiscalizadoras. La rendición de cuentas combate las franjas de discrecionalidad que pervierten los marcos jurídicos en su conjunto, ya que éstas fomentan la corrupción y la impunidad y sólo puede abatirse por medio de la transparencia. Además de ello, la discrecionalidad encierra en sí misma estilos de gestión autárquicos que generan obstáculos infranqueables para la construcción y vigencia de valores que exige una nueva sociedad, como son el derecho al escrutinio, y el derecho del gobernado a exigir, de parte de las y los servidores públicos, informes del cómo, cuándo y para qué se han utilizado los recursos y si éstos han sido aplicados a las tareas para las cuales fueron aprobados. Esta rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su ejecución se cuenta con uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía que los eligió como sus representantes.

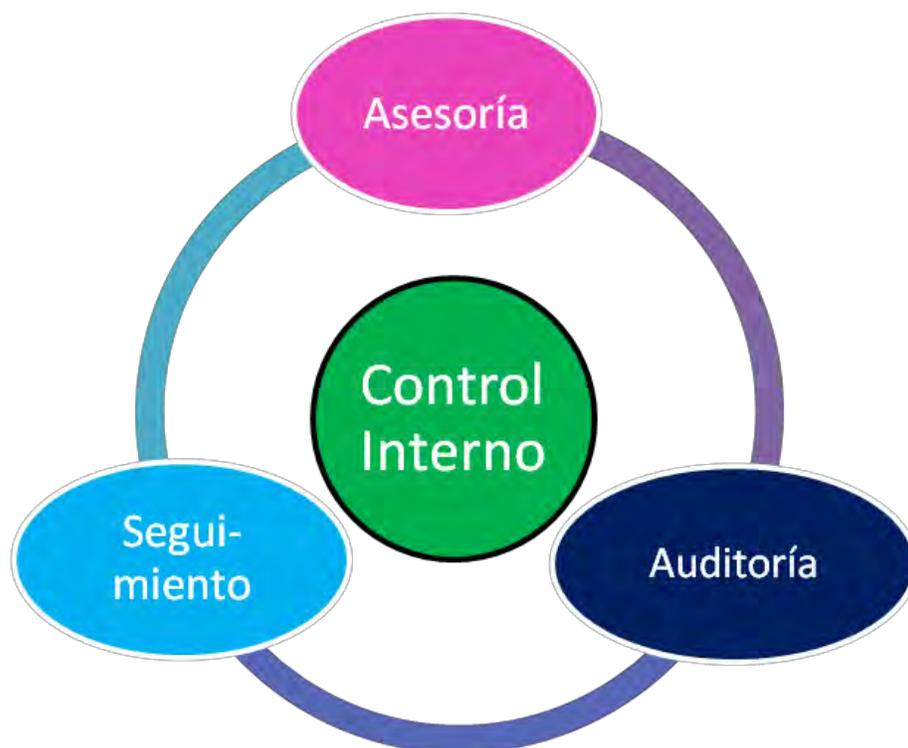
Lo anterior es así ya que los órganos autónomos surgen de una transformación radical en la división tradicional tripartita del poder, pero no debemos olvidar que las autonomías constitucionales tienen como telón de fondo la búsqueda de la democracia que haga frente a los principios de las mayorías, y presupone tener instituciones que abran espacios para la deliberación pública como nueva regla del juego en el sistema político.

En tanto que el modelo de intervención de la Contraloría Interna permite influir sobre el estado de la gestión, propicia, por una parte, generar información veraz, oportuna y confiable que constituye hacia adentro un soporte a la conducción institucional y, por otra, genera hacia afuera información accesible y asequible que permite empoderar a la ciudadanía ante su gobierno ya que al estar informada cuenta con elementos para participar en los asuntos de interés público, condición fundamental para la construcción y existencia de una sociedad democrática.

González Hernández (2009, p. 194) señala que la tarea para los OPA, en el marco de la consolidación de la democracia es que deben procurarse proactivamente la construcción de una legitimidad ciudadana, mediante la construcción de puentes y enlaces con la ciudadanía y con instrumentos reales como la transparencia y la rendición de cuentas, y que les posibilite al mismo tiempo la edificación de la legitimidad institucional frente a las otras instituciones y poderes del Estado.

En este orden de ideas, el modelo plantea un fortalecimiento institucional que permite que las autonomías constitucionales representen en la práctica una vía que posicione instituciones de Estado para velar por los intereses ciudadanos. A través de un núcleo de control en el modelo, de lo que se trata es de transformar a los OPA en instituciones vigorosas que cumplan con la guardia, la custodia y la vigilancia de derechos que conlleva un cierto orden político, social y económico en armonía con la democracia.

En suma, en tanto el esquema de intervención de la Contraloría Interna coadyuva a la gestión institucional autónoma y transparente en los OPA, se potencializa a la sociedad frente a sus gobernantes, ya que se generan mecanismos que permiten a la ciudadanía incidir en el ejercicio del gobierno mediante la demanda de una rendición de cuentas, la fiscalización, la transparencia y el acceso a la información, el libre ejercicio del voto o la exigencia del respeto a los derechos humanos en la gestión de los asuntos públicos. Esto es, el propiciar una gestión pública bajo un esquema de transparencia y rendición de cuentas previene la impunidad, acota el poder público y fortalece a las instituciones, lo que constituye un indicador de democracia.



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 las y los servidores públicos en el control de los procesos bajo su responsabilidad, lo que contribuye a un mejor desempeño de su trabajo, a incrementar su eficiencia y su productividad social.

Mediante un enfoque de control interno, el modelo de intervención orienta sus esfuerzos a supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, no sólo en materia de organización, procedimientos, contratación y remuneraciones del personal, adquisiciones, sistemas de registro y contabilidad, sino que también privilegia la vigilancia sobre la adecuada prestación de los

servicios que brinda la institución. Por esto se establecen y diseñan herramientas para mantener un adecuado sistema de control interno operativo, administrativo y financiero que sirve de marco de referencia para evaluar su grado de cumplimiento en los diferentes niveles, estrategias y líneas de acción.

El control interno comprende, desde el plan de organización, el conjunto de métodos y medidas adoptadas para salvaguardar los recursos, verificar la exactitud y veracidad de la información sobre los resultados de la gestión, la información de la cuenta pública (contable y presupuestal), hasta las acciones encaminadas a promover la eficiencia en los servicios que se prestan, todo ello bajo la observación del marco normativo.

El modelo plantea como núcleo central al control interno bajo el eje conductor de la autonomía. Este núcleo a su vez contiene tres partes de acuerdo con la temporalidad en su enfoque:

- a) Enfoque preventivo: asesoría,
- b) Enfoque detectivo: auditoría y
- c) Enfoque correctivo: acciones de seguimiento.

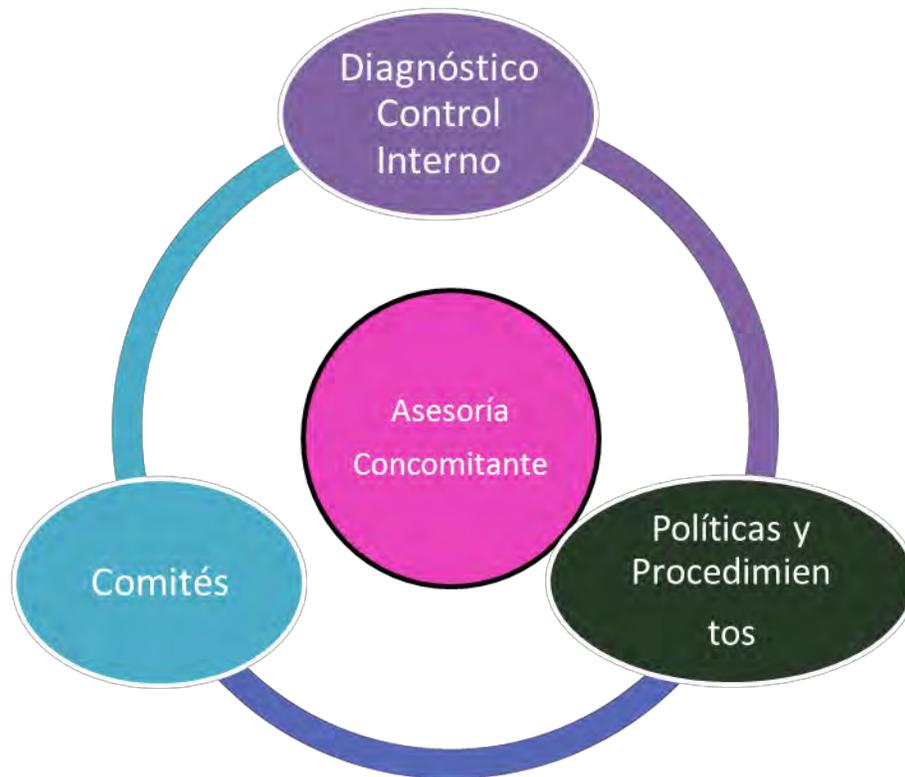
De ahí se desprende que el control interno no es responsabilidad exclusiva de la Contraloría Interna sino debe entenderse como un **proceso** efectuado por todo el **personal** de la institución, diseñado, implementado y mantenido con el objeto de proporcionar **seguridad razonable** en la consecución de sus **objetivos** respecto de:

- El cumplimiento del mandato bajo un marco normativo;
- La confiabilidad de la información generada, y
- La efectividad y eficiencia de la gestión.

Esto es así, pues el modelo concibe al control interno como núcleo, ya que proporciona una seguridad razonable para lograr una efectividad y eficiencia en las actividades sustantivas, administrativas o de apoyo, una confiabilidad en los datos contenidos en los informes y reportes de gestión y prevé el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

Para construir un mejor ambiente de control, el modelo plantea que el resultado de las evaluaciones permita conocer el ambiente de control existente dentro de los procesos de operación, generación, socialización y publicación de información. Luego entonces, las evaluaciones a los sistemas de control interno consisten en determinar la eficiencia de dichos controles para garantizar el cumplimiento de los objetivos a través de tres enfoques de revisión:

- a) Los procedimientos de carácter *preventivo* se establecen para evitar que los errores ocurran durante el desarrollo de las actividades.
- b) Los procedimientos de carácter *detectivo* tienen como finalidad, por un lado, descubrir los errores y las desviaciones que se presenten durante el desarrollo de las actividades, transacciones administrativas o procesos de la operación sustantiva que no fueron identificados por los procedimientos de control preventivo y, por otro lado, dictar medidas oportunas para evitar que se concluyan dichas actividades con errores o en desapego de la legislación vigente.
- c) Los procedimientos de carácter *correctivo* se realizan cuando las actividades o procesos ya ocurrieron y requieren de acciones intencionadas para, como su nombre lo indica, corregir situaciones erróneas por descuido, negligencia o desviaciones a la normatividad aplicable que resulten en información incorrecta, incompleta o desactualizada o actuaciones irregulares que inclusive puedan derivar en responsabilidades administrativas.



Fuente: Elaboración propia

Entendemos por asesoría concomitante el acompañar o colaborar en el mismo sentido de quien es el responsable de la gestión. La asesoría va dirigida a contribuir al mejoramiento de la gestión administrativa y operativa de la institución, sin que en caso alguno interfiera el control posterior que, en su caso, corresponda. En este orden de ideas, no conlleva la emisión de pronunciamientos o detección de irregularidades que pudiesen ser sancionadas, más bien se trata de una asesoría *ex ante* que no debe entenderse como un prejujuamiento que implique restricción o subordinación de las decisiones que se adopten por las áreas involucradas.

En este sentido, el control se ejerce a través de diferentes mecanismos, herramientas o estrategias que no se esperan a medir el resultado final obtenido sino que por el contrario, tratan de orientar de manera preventiva el comportamiento individual y organizativo a adoptar los procedimientos más convenientes para alcanzar los objetivos de la institución. Bajo este esquema, esta parte del modelo plantea tres elementos:

- Diagnóstico de control interno.
- Revisión de políticas y procedimientos.
- Participación en comités.

El control aparece entonces como un sistema que proporciona un entorno para detectar oportunidades de mejora, para decidir sobre enfoques de actuación y tomar decisiones sobre líneas de acciones prioritarias que den respuesta al mandato institucional.

6.1.1 Diagnóstico de Control Interno



El modelo de intervención promueve que se desarrollen y mantengan actualizados los sistemas de control interno preponderantemente preventivos; con lo que se trata de evitar que las deficiencias ocurran a partir del control de las situaciones de riesgos que las provocan. Con ello construye un ambiente que propicia la protección de los recursos materiales y el buen desempeño del personal, que conlleve una

actuación bajo esquemas de eficiencia y eficacia en el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas la Comisión.

Para el diagnóstico de Control Interno el modelo plantea el enfoque COSO, abordado en el capítulo cuarto, ya que permite enfrentar de manera efectiva los riesgos y aprovechar las oportunidades asociadas, mejorando con ello la capacidad institucional en el logro de sus objetivos, a la par que se retoman los valores que, por la propia naturaleza de los organismos autónomos defensores de derechos, deben estar vigentes al interior de la institución.

El diagnóstico va acorde con una planeación que busca la alineación de la estrategia, los procesos, los recursos, la tecnología y el conocimiento con el propósito de evaluar y administrar riesgos, y cuyo resultado va encaminado a identificar las fortalezas y las áreas de oportunidad para mejorar el sistema de control interno y, en su caso, determinar las acciones a realizar para optimizar su efectividad. La propuesta plantea al control interno como un proceso diseñado y aplicado por todo el personal del organismo que se constituye como una herramienta relevante para el logro de los objetivos, la utilización eficiente de los recursos, prevenir conductas indebidas, errores o incumplimiento de principios y/o marco legal.

Para mantener la integridad y un comportamiento ético, deben establecerse normas de conducta y tener planes bien definidos sobre cómo se van a comunicar éstas y la manera en que van a ser reforzadas en la práctica. El esquema de valores de la institución y las normas de conducta deben ser comunicados a todo el personal del organismo por medio de políticas, códigos y un liderazgo institucional.

Un elemento muy importante es la estructura organizacional; ésta proporciona el marco general para planear, dirigir y controlar las actividades. Una estructura adecuada incluye la forma y naturaleza de los órganos y áreas de apoyo del organismo que deberá asignar de manera adecuada la autoridad y tramos de responsabilidad. Adicionalmente incluye las consideraciones para el establecimiento

de niveles de competencia de cada puesto, las cuales deben de contener las capacidades, los conocimientos y el perfil que debe tener la persona que los ocupa.

Desde el surgimiento de los órganos de control interno o contralorías internas en el ámbito gubernamental, la función de auditoría pública se ha venido desarrollando de manera sistemática y predominante. Este nuevo enfoque reconoce enfáticamente la importancia de la función preventiva de control y de evaluación que debe imprimirse en el modelo de intervención de la Contraloría Interna, impulsando la mejora de controles y la evaluación de riesgos en los procesos sustantivos, a través de la detección de áreas de oportunidad y evaluación de la suficiencia y calidad de los sistemas de control.

El sistema de control es un concepto integral que comprende desde cómo se planean las acciones en la institución así como los métodos y los procedimientos implementados por la administración para asegurarse de que se cumpla el mandato, aplicando los recursos públicos de manera eficiente y eficaz. El modelo de intervención propone que se vigile que el sistema de control, en este tipo de organismos autónomos por su propia y especial naturaleza, se ponga especial énfasis a un manejo transparente que den cuenta del apego a la normatividad vigente.

En el planteamiento de intervención de la Contraloría Interna se pretende propiciar una cultura de control en cada individuo, haciéndolo consciente de su papel en el servicio público y de su compromiso con la sociedad; asimismo, se tiene como premisa que el personal del organismo conozca los procedimientos, los manuales, los lineamientos, las políticas y demás ordenamientos vigentes. Es por ello que para saber si efectivamente dichas políticas y procedimientos están operando y se conocen y si se cuenta con la suficiente y pertinente normatividad, el diagnóstico de control interno debe ser *autoaplicado*, involucrando a los diversos niveles de estructura (mandos superiores, mandos medios y fuerza de trabajo) en las distintas

áreas de la institución, con las herramientas y el soporte técnico proporcionado por el personal de la Contraloría Interna, abarcando los siguientes componentes:⁷

- a) El ambiente de control. Incluye los criterios dirigidos a fomentar los valores y la conducta ética documentada de manera formal, así como su conocimiento y aplicación por parte del personal.
- b) La evaluación y administración de riesgos. Acciones programadas y aplicadas para identificar los riesgos relacionados con los principales objetivos de la institución y analizar la posibilidad de que sucedan y sus probables efectos. Lo anterior debe incluir la identificación de eventos, la evaluación de los riesgos inherentes y la respuesta para afrontar dichos riesgos.
- c) Los sistemas de información y comunicación. Diseño y operación de sistemas que generen información adecuada para la toma de decisiones; así como cumplir, en los términos de las disposiciones legales y administrativas, con las obligaciones y responsabilidades en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- d) Las actividades de control. Está constituido por los factores y procedimientos para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales y manejar o eliminar los riesgos relacionados en la consecución de objetivos institucionales.
- e) Supervisión y vigilancia. Implica dirigir los esfuerzos del personal que incluye una conducción de las tareas, estar pendiente de problemas significativos, revisar el trabajo realizado y proporcionar una formación y capacitación adecuadas a las tareas encomendadas. Asimismo, contempla los

⁷ Tomado del modelo COSO. *Vide infra* inciso 2. 2, capítulo cuarto.

mecanismos de vigilancia a través de revisiones internas de la propia Contraloría Interna o de las distintas instancias externas de fiscalización.

La división del diagnóstico de control interno en los cinco elementos mencionados proporciona una herramienta útil para evaluar el impacto de los controles internos en el quehacer diario de la organización. El resultado del diagnóstico debe asistir a la organización en la identificación y evaluación de las exposiciones significativas a los riesgos, y la contribución a la mejora de los sistemas de gestión de riesgos y control; así como el mantenimiento de controles efectivos, con la evaluación de la eficacia de los mismos, promoviendo la mejora continua.

El resultado del trabajo desarrollado en un diagnóstico de control deberá traer como consecuencia *acciones de mejora* y en ninguna circunstancia podrán derivarse *observaciones*, ya que éstas últimas son exclusivas de la auditoría y por ende no pueden resultar en procedimientos sancionatorios, pues sus resultados se enfocan exclusivamente a emitir comentarios y recomendaciones que tiendan a mejorar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos y en consecuencia elevar la posibilidad de lograr las metas y objetivos institucionales, mediante la adecuada aplicación de los recursos.

Por último, cabe mencionar que la periodicidad del levantamiento del diagnóstico de control interno dependerá de las necesidades emanadas de las propias áreas, de requerimientos de la dirección institucional, de la pertinencia que determine la Contraloría Interna o de cuestiones de coyuntura externa.

6.1.2 Políticas y procedimientos



Cabe resaltar que la CDHDF, por su peculiar objeto tiene, ante sí misma y ante los ojos de la ciudadanía, una mayor responsabilidad en el cumplimiento de su *quehacer* en cuanto al uso racional de los recursos para lo que fueron asignados. Esto es debido a que su mandato consiste en vigilar que el gobierno mantenga sus actuaciones en un marco de legalidad en su relación con las y los gobernados, de tal suerte que no vulnere sus derechos humanos, en virtud de lo cual no puede exigir al gobierno lo que no se exige a su interior. Asimismo, como un órgano defensor de los derechos humanos tiene ante sí el reto de vigilar el cumplimiento de un estado de derecho en el marco de la legalidad; en este sentido, no puede permitir acciones fuera de un marco normativo.

Si bien es cierto que la ley que rige a la Comisión le otorga autonomía de gestión, esto no debe entenderse como un quehacer discrecional fuera de la norma. La autonomía no es sinónimo de autarquía; la autonomía presupone el dictado de la propia norma que rija su actuar. Por esto debe prevalecer la autorregulación, tomando como marco de referencia la reglamentación que, en materia de ejercicio presupuestal, impere en los ámbitos gubernamentales. Lo anterior implica un gran reto al tener la responsabilidad de guardar un debido equilibrio al reglamentar el uso de los recursos, su control, registro, forma, contenido y calidad de los informes de gestión que se rindan a las instancias competentes, con el debido apego a las normas generales que para tal efecto le sean aplicables, sin dejar de observar que se ejercen fondos públicos.

Paralelamente, el modelo pretende generar una cultura ética y de responsabilidad al interior de la organización, por lo que se requiere contar con reglas claras que otorguen a las y los servidores públicos una seguridad jurídica sobre cómo normar sus actuaciones. Por ello surge la necesidad de regular y establecer los parámetros de actuación en cada uno de los procesos operativos en que se utilizan recursos o se brindan servicios propios de la institución, lo cual debe ser plasmado en manuales de políticas y procedimientos que definan claramente estos procesos y se delimiten responsabilidades y tramos de control. El diseño de los manuales debe involucrar al personal mismo, pues se busca hacerlos corresponsables en la planeación y en el control de sus propias actividades, con la finalidad de proporcionar una herramienta para que las y los servidores públicos responsables de efectuar sus tareas cuenten con el respaldo suficiente para una buena conducción en su desempeño.

La necesidad de establecer o actualizar alguna política o procedimiento se define a partir de tres vertientes: una emana propiamente del área involucrada, al detectar una necesidad de control en el proceso cotidiano; la segunda, deriva del diagnóstico de control interno; y, la tercera, con base en la intervención (auditoría) de la Contraloría Interna o alguna instancia de fiscalización. Al tratarse de normatividad generada y aplicable en un organismo de naturaleza autónoma el modelo plantea que antes de su aprobación, la Contraloría Interna proceda a su revisión y análisis, cuidando siempre la operatividad, el apego a las normas, la segregación de funciones y la eficiencia en el uso de los recursos.

En congruencia con la naturaleza autónoma de estos organismos, para que los manuales de organización o procedimientos tengan vigencia, deben ser puestos a consideración de su órgano máximo de dirección para su autorización. De esta manera, el órgano superior de dirección, en el caso de la CDHDF, formado por consejeras y consejeros ciudadanos, cumple las atribuciones de establecer lineamientos generales para las actividades y aprobar normas de carácter interno

relacionadas con la CDHDF, según se establece en el artículo 20, fracciones I y III de su ley.

6.1.3 Participación en comités



Además de su estructura organizativa, la CDHDF cuenta con programas que ordenan su quehacer de acuerdo con las acciones sustantivas y acciones de apoyo institucional; asimismo, para la gestión de ciertas materias se tienen conformados comités, ya que la efectividad de la estructura de la organización depende de la interacción de las distintas áreas, niveles y mecanismos de coordinación para llevar a cabo tales tareas.

Así es que los comités representan equipos multifuncionales al estar conformados por personas de varias áreas y con diversas competencias técnicas y formación profesional, que abordan y resuelven asuntos de manera conjunta. Los comités resultan ser espacios estratégicos para la adopción de acuerdos que apoyan la toma de decisiones colegiadas para resolver asuntos que tienden al fortalecimiento de los controles internos y a la ejecución de programas transversales. Dentro de los comités que se encuentran operando en la CDHDF está el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Transparencia y Archivos, así como los comités por programas institucionales (Conducción, Defensa, Promoción y Fortalecimiento) y los comités de programas transversales (Comité Editorial, Programa de Equidad de Género, Programa de Medio Ambiente, entre otros).

La participación de la Contraloría Interna en los comités tiene un carácter concomitante que está orientado a:

- Vigilar que las actuaciones se lleven a cabo en apego a la normatividad vigente y, en su caso, proponer la actualización de dicha normatividad.
- Promover estrategias para el fortalecimiento de los controles internos y analizar la necesidad de adecuaciones en el sistema de control interno.
- Mejorar los procesos de control en cuanto a la eficacia y eficiencia de dichos procesos, analizando áreas de oportunidad y proponiendo acciones de mejora y/o simplificación para una mejora en la gestión acordes con los principios de transparencia y rendición de cuentas.
- Coadyuvar en el análisis de los resultados financieros y avance presupuestal, vigilando el ejercicio de los recursos públicos y proponiendo medidas para el mejor aprovechamiento de los mismos.
- Proponer la adopción de acuerdos y medidas para el seguimiento de los mismos.
- Asesorar en los procesos de planeación estratégica.
- Asesorar en la definición y el diseño de indicadores de gestión que midan el cumplimiento del mandato institucional que evalúen la gestión y los resultados alcanzados.
- Asesorar en la implantación de herramientas para el seguimiento del avance programático y en los indicadores de gestión.
- Hacer énfasis en acciones preventivas en la ejecución de las actividades y procesos de la organización.
- Apoyar a las áreas en la evaluación de riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos.
- Promover estrategias de autoevaluación en el desempeño institucional.

El modelo plantea la presencia permanente de la Contraloría Interna como asesor, con voz, de manera que pueda emitir consultas en torno a los temas que se aborden y orienten las decisiones de las y los integrantes de los diversos comités. Sin embargo, se contempla que en su intervención no cuente con voto en los asuntos que se desahoguen, para dejar a salvo su competencia para ejercer con libertad su tarea de fiscalización. Es así que la Contraloría Interna tiene una función de supervisión estratégica en los comités que permite adoptar medidas preventivas para fortalecer las acciones de las diversas áreas con lo que contribuye de manera importante al logro de los objetivos de la institución, y un adecuado desempeño de las funciones sustantivas, prevaleciendo la autonomía en sus determinaciones.



Fuente: Elaboración propia

El hecho de que se implementen medidas preventivas o existan formalmente políticas o procedimientos de control, no significa que éstos se lleven a la práctica o estén operando adecuadamente, por lo que se hace necesario que una instancia distinta revise si éstos son claros y suficientes y verifique la manera en que el personal conoce y aplica dichas políticas y procedimientos.

En el modelo también se plantea intervenciones de carácter **detectivo** que proporcionen la confianza de que las acciones llevadas a cabo al interior de la institución están desarrollándose dentro de un marco normativo y orientándose al logro del mandato institucional en cumplimientos de los planes, metas u objetivos propuestos.

La Ley de la CDHDF, en su artículo 71, establece la vigencia del propio órgano de control interno que lleve a cabo una fiscalización para salvaguardar el uso eficiente de los recursos públicos. Asimismo el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en su artículo 39, dispone que “las áreas internas de control de los Órganos de Gobierno y Autónomos, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control, evaluación y vigilancia les confieren las disposiciones aplicables en la materia, verificarán que se cumpla con lo establecido en sus Presupuestos de Egresos aprobados por la Asamblea, así como que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan, conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos que corresponda, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, laborales o resarcitorias que procedan de conformidad con las disposiciones aplicables”

Por su parte la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente para el Distrito Federal precisa en su artículo primero que la instancia competente de cada Órgano de Gobierno y Órgano Autónomo fiscalizará y vigilará, en el ámbito de sus respectivas competencias, el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las disposiciones legales que las facultan.

El modelo de intervención contempla mecanismos de planeación al interior de la Contraloría Interna que permitan un adecuado manejo de recursos en función de los tiempos y prioridades requeridas; en este sentido, debe realizarse al inicio de cada ejercicio un plan de trabajo que soporte las decisiones, los criterios y los juicios profesionales sobre los alcances o parámetros de las revisiones y, determinar así,

los renglones, áreas o programas que se consideren necesarios auditar en el ejercicio así como la pertinencia del enfoque de acuerdo con el tipo de intervención. De ahí se plantea realizar el *Programa Anual de Control y Auditoría* en el que también se incluyen revisiones específicas en materia de transparencia, ya que se sostiene que el acceso a la información favorece la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas a la sociedad lo cual redundará en una mejora sustancial de la eficiencia administrativa y la calidad de los servicios que se prestan y a la construcción de un estado democrático.

Como todo trabajo de revisión, el modelo plantea la ejecución de la auditoría en cuatro etapas:

- Primera etapa: estudio y evaluación del control interno,
- Segunda etapa: desarrollo de la auditoría,
- Tercera etapa: seguimiento de observaciones y/o recomendaciones, y
- Cuarta etapa: cierre de la auditoría.

La primera y segunda etapas corresponden al enfoque detectivo, mientras que la tercera y cuarta, al enfoque correctivo. En este elemento del modelo abarcaremos la primera y segunda etapas.

a) Primera etapa. Estudio y evaluación del control interno

El desarrollo de una revisión desde su planeación hasta la presentación del informe se inicia con un estudio y evaluación del control interno existente que sirve de base para determinar el grado de confianza que sirva de sustento para determinar la naturaleza, extensión y oportunidad que se dé a las pruebas y procedimientos de auditoría.

Para ello se revisan las políticas y los procedimientos que operan en el rubro específico y, en caso de que dichos procedimientos se encuentren formalizados en manuales debidamente aprobados, se verifica que lo que en ellos se plantea se lleve a la práctica a través de la aplicación de pruebas de cumplimiento. En caso de no existir manuales formalizados, la Contraloría Interna lleva a cabo *levantamientos de control* en donde recaba información directamente de las y los involucrados, sobre el cómo se realizan los procesos operativos, las actividades y los procedimientos para cumplir con las funciones asignadas, y los procesos relativos para recabar, procesar, validar, registrar y emitir la información.

El modelo de intervención plantea que, derivado de dichos levantamientos *de control* se emitan, en su caso, las recomendaciones a los controles internos existentes y la necesidad de la elaboración de manuales que contengan políticas y procedimientos que orienten al personal en el desarrollo de sus funciones. Lo anterior, con el objeto de regular y establecer los parámetros de actuación en cada una de las actividades y procesos operativos para la generación y registro de la información, así como la delimitación de responsabilidades y tramos de control que dé certeza a quienes están a cargo de su ejecución. En este proceso se involucra al personal mismo, ya que se busca hacerlos corresponsables en el control de sus propias actividades.

b) Segunda etapa. Desarrollo de la auditoría

El objetivo de esta etapa es obtener evidencia resultante de la revisión de la documentación que soporte el registro de las operaciones, validar la actualidad y suficiencia de la información, y contar con los elementos de juicio que permitan determinar la veracidad de la información revisada y la confiabilidad de los sistemas y registros que generan dicha información, para con ello emitir una opinión sólida, sustentada y válida sobre si ésta cumple con los parámetros establecidos en la normatividad aplicable, si el gasto fue orientado a los resultados planteados y si el desempeño institucional apunta al cumplimiento del mandato.

En cuanto a la revisión en materia de transparencia debe verificarse que la información esté completa, sea precisa, se encuentre actualizada y sea consistente con la información emanada del sistema contable, además de cumplir con los criterios de publicidad emitidos por el Instituto de Transparencia.

Es conveniente destacar que, en el enfoque y profundidad que se da a las auditorías, bajo el modelo de intervención prevalece siempre un sentido preventivo, identificando la problemática en los procedimientos operativos y administrativos que ocasionan la recurrencia en desviaciones u observaciones, sugiriendo las acciones procedentes que eliminen la causa y raíz del problema.

Con el resultado de las auditorías se realizan las recomendaciones de mejora y adecuaciones a los procesos operativos de los controles internos en aspectos como:

- El análisis de información emitida por el área;
- Segregación de funciones;
- Cambios a formatos o emisión de otros formatos;
- Realización de informes especiales;
- Cambio en la estructura de los manuales que contengan políticas y procedimientos que orienten al personal a cargo al desarrollo de sus funciones para apegarse a las necesidades operativas y a la normatividad aplicable, y
- Emisión de información y documentación clara, ordenada y oportuna.
- Simplificación de procesos y su vinculación con los resultados esperados.
- Reorientación de esfuerzos institucionales.
- Redefinición, adecuación o desarrollo de indicadores al desempeño.

La tercera y cuarta etapas de la auditoría corresponden en el modelo a la parte de enfoque correctivo que se abordará en el elemento denominado seguimiento.

Todo lo anterior es aplicable para los tres enfoques de auditorías que se plantean en el modelo: las auditorías financieras, las auditorías programático-presupuestales, y las auditorías de desempeño.

6.2.1 Auditorías financieras



La auditoría financiera tiene un enfoque *tradicional* ya que su propósito es revisar los estados financieros y opinar sobre la razonabilidad de su contenido. En la auditoría financiera desarrollada en entes públicos, el cumplimiento a la normatividad y al mandato adquiere una mayor relevancia, por lo que también se debe tener un enfoque de legalidad.

En la CDHDF así como en otros organismos autónomos al contar con independencia y patrimonio propios, constituyen una entidad única y distinta de otras (a diferencia de las dependencias centralizadas o descentralizadas). Por ello pueden ser auditadas en su conjunto y emitir una opinión sobre la situación financiera en un momento determinado. Este tipo de auditoría, por su propia naturaleza, debe ser ejecutada por una o un auditor independiente, y el modelo propone que sea contratado y supervisado por la Contraloría Interna para asegurar, por una parte, su orientación y la coordinación de revisiones entre la propia Contraloría y los servicios de la o el auditor independiente y, por otra, asegurar que los resultados sean

entregados de manera oportuna para su consideración en el cierre de la cuenta pública del ejercicio relativo.

La intervención de la Contraloría Interna en su carácter de asesor es fundamental ante la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recordemos que ésta se basa en un nuevo marco conceptual que establece postulados básicos aplicables al sector público que hacen referencia a:

- La revelación;
- La importancia relativa;
- El concepto de devengado del gasto;
- La valuación patrimonial (de activos, pasivos y patrimonio);
- La consolidación de la información financiera;
- La definición de la estructura básica y elementos de los estados financieros;
- Los momentos contables de ingresos y gastos, y
- La generación de información en tiempo real.

Luego entonces, el modelo plantea que la Contraloría debe apoyar en la transición en este cambio de paradigma de la contabilidad, de tal suerte que la información que se revele en los estados financieros pueda ser sujeta de una opinión sin salvedades por parte de las o los auditores externos, en apego de las normas vigentes. La opinión favorable, resultado de la auditoría, redundará en un manejo transparente de la información que apoya a la conducción institucional, en tanto que se cuenta con información confiable para la toma de decisiones y a su vez accesible para la ciudadanía.

Por otro lado, el modelo plantea que las auditorías financieras sean también ejecutadas directamente por la Contraloría Interna orientándose a partidas específicas o a capítulos de gasto, de tal suerte que se revise la ejecución de los

recursos de acuerdo con su clasificación contable. Este tipo de auditoría financiera no se constriñe a la revisión de la documentación fiscal que soporta el gasto, sino que debe prevalecer el enfoque de revisión bajo un esquema de **PbR** (Presupuesto basado en Resultados) por lo que se plantea articular la revisión desde un punto de vista de:

- El cumplimiento con la normatividad aplicable;
- El destino de los recursos vinculados con el objeto institucional y los resultados alcanzados, y
- La publicación de la información relativa a las operaciones revisadas que deban ser consideradas como información pública de acuerdo con la Ley de Transparencia.

6.2.2 Auditorías programático/presupuestales



Este tipo de auditoría va dirigida a la verificación del avance programático presupuestal y lo que tiene que ver con su ejecución, registro y reporte de acuerdo con los requerimientos específicos de la norma.

En ese sentido, el desarrollo de la auditoría inicia con la verificación de la suficiencia presupuestal que tenga la partida sujeta a revisión de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio en cuestión, así como su distribución por capítulo de gasto y partida presupuestal que haya sido autorizado por el Consejo (órgano

máximo de dirección). Así también, el modelo plantea partir de las metas contenidas en el Programa Operativo Anual (POA) también aprobado por el Consejo.

En el modelo se plantea que la auditoría puede partir desde revisar cómo se va ejerciendo el presupuesto y cómo se va aplicando de acuerdo con el clasificador por objeto de gasto, o bien desde cómo se van cumpliendo las metas programadas. Debe enfocarse la auditoría a un área específica en función de los tramos de responsabilidad en el cumplimiento de metas. Tanto en la revisión del ejercicio presupuestal como en el reporte del cumplimiento de metas deberá constatar, con el soporte documental pertinente, que dé certeza de la información reportada y se respondan a las actividades efectivamente realizadas.

Este enfoque de revisión se inserta en el modelo como parte integral que, en esencia, consiste en juzgar sobre la razonabilidad con la que se aplican los recursos públicos de acuerdo con el mandato, y que orienta a una cultura de rendición de cuentas y genera información accesible a quien así lo solicite. Así también genera información de cómo el presupuesto se va ejerciendo, de las políticas de eficiencia en el uso de recursos y cómo las economías pueden reorientarse a programas prioritarios.

Cabe recordar que, en el marco de la autonomía, los recursos aprobados en el presupuesto de egresos pasan a formar parte del patrimonio de la institución, por lo que la determinación del destino de las economías que se generen compete al Consejo u órgano máximo de dirección de este tipo de organismos. Por ello, los resultados de las auditorías programático-presupuestales constituyen herramientas que soportan la conducción institucional en el marco de su autonomía.

6.2.3 Auditorías al desempeño



Este enfoque de auditoría es medular en el esquema propuesto, pues orienta las revisiones con una nueva perspectiva al pasar de ser una mera revisión del orden legal de las actuaciones o la verificación de los soportes documentales de los egresos, a ser una revisión del cumplimiento de la gestión del ente en términos de la pertinencia e impacto de las acciones.

La propuesta plantea incluir auditorías de desempeño para evaluar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos institucionales, en congruencia con un modelo que exige un compromiso con la ciudadanía por lo que se hace imperante el revisar que la gestión sea eficiente y eficaz, y que promueva la transparencia y rendición de cuentas. Bajo este esquema, es importante la revisión desde tres aspectos:

- Cómo se ejecutan los procesos y cómo se vinculan a los resultados obtenidos.
- Cómo se distribuyen los recursos y cómo opera la estructura organizacional en función de las metas y programas planteados.
- Cómo se plantean los indicadores estratégicos que permitan medir el resultado de las políticas, metas y objetivos programados.

Es entonces que para realizar una auditoría al desempeño el modelo plantea tomar en cuenta los planes de gestión, el presupuesto autorizado, los programas

operativos, así como las metas proyectadas y cómo todo lo anterior se vincula con la misión y la visión institucional de acuerdo con su mandato. Para ello deben revisarse los indicadores estratégicos que permitan valorar el desempeño y los resultados de la institución toda y de los programas y áreas específicas a las que se asignan responsabilidades. Es importante propiciar el desarrollo de una matriz de indicadores en la que se identifiquen por programa institucional o áreas de responsabilidad; así también debe considerarse el desarrollo de indicadores en tres niveles de actuación: Indicadores de Resultados, Indicadores de Procesos e Indicadores por Proyecto; de tal suerte que, en la revisión se puedan identificar los factores críticos de desempeño, bien se trate de procesos o acciones concretas que se requieran ejecutar para cumplir los objetivos y metas. Es relevante también, revisar los indicadores respecto de cómo se encuentran alineados a la misión y visión de la institución.

Los criterios de evaluación se aplicarán a través de comparar los indicadores planteados *versus* los resultados obtenidos para valorar si se cumplen o no los objetivos. De esta forma, las auditorías de desempeño darán como resultado oportunidades de mejora a través de propuestas de adecuación, rediseño y desarrollo de nuevos indicadores, el ajuste en los sistemas de información o la adaptación de los procesos y procedimientos.

Es resumen, al incorporar en el modelo la auditoría de desempeño, lo que se pretende es fortalecer el ejercicio autónomo de la institución al contar con una evaluación del quehacer institucional mediante la medición de los resultados con indicadores estratégicos que permitan dar cuenta a la ciudadanía del cumplimiento del mandato y, a su vez proporcionar elementos para una mejor planeación estratégica que coadyuve a la conducción institucional.



Fuente: Elaboración propia

Este elemento es fundamental para cerrar el ciclo del modelo de intervención, pues el seguimiento de las acciones que se ejecuten para la mejora de procesos asegura el mejor aprovechamiento de los esfuerzos de la Contraloría Interna, ya que de lo contrario, se perdería.

En cuanto al ámbito correctivo es imprescindible que las deficiencias o errores detectados se evidencien con los soportes correspondientes y se presenten las medidas a realizar por las áreas responsables, a efecto de que se subsanen los errores, se establezcan las medidas que evitan la incidencia en las desviaciones o se mejoren los procesos. Aquí se ubican la tercera y cuarta etapas en el desarrollo

de la auditoría sobre el seguimiento de recomendaciones y observaciones y cierre de auditoría.

La verificación del cumplimiento o atención de las recomendaciones al control interno y la solventación de observaciones correctivas es una parte esencial del modelo, ya que es la manera de asegurar que los sistemas se van reforzando, de manera que esto conlleve a una mejora en la gestión y el logro de los objetivos. Por lo anterior se propone realizar un seguimiento periódico y sistemático que acompañe de cerca las acciones realizadas por las áreas, para evitar la recurrencia en las deficiencias detectadas en los procesos.

El resultado de las labores realizadas en esta etapa se plasma en un informe que contiene el estado de avance de cada una de las recomendaciones y observaciones, a efecto de mostrar el grado de atención o falta de la misma. Es importante mantener el contacto con las y los responsables o titulares de cada ente o área para que se encuentren enterados del estado que guardan las observaciones atendidas y pendientes de solventar y ellos, a su vez, instruyan al interior de sus áreas para que se establezcan los controles necesarios en el mejoramiento de los procesos operativos y se realicen las medidas correctivas en la información relativa.

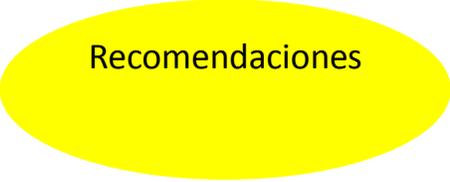
La cuarta etapa consiste en el cierre de la auditoría, una vez que las observaciones de carácter correctivo y las recomendaciones al control interno hayan sido atendidas por las áreas. El modelo propone hacer constar este hecho en un informe que indique el tipo de auditoría que se trata, las observaciones y las recomendaciones emanadas y la forma en que fueron solventadas para que se haga público en el portal de transparencia y cualquier persona pueda tener acceso al mismo.

De esta forma, con las cuatro etapas dentro del desarrollo de las auditorías llevadas a cabo por el órgano de control interno se plantea un modelo de revisión permanente que da seguimiento hasta la puesta en marcha de mejoras en un continuo esfuerzo por perfeccionar los sistemas de generación, proceso y publicación de la información

que atiende a un derecho ciudadano, considerando que la transparencia es un complemento esencial del Estado democrático, pues provee información cierta y sistemática a la sociedad.

Esto es así ya que una de las atribuciones de la CDHDF es impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal, dentro de los cuales se contempla el derecho a la información, consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el derecho de petición, consagrado en el artículo 8° de la citada Carta Magna. Es por ello que la propuesta de modelo tiene como paradigma la convicción de que las y los servidores públicos están obligados a realizar un ejercicio transparente de sus presupuestos y rendir cuentas a la población sobre el uso que se hace de ellos en la aplicación de sus programas de trabajo y dando cumplimiento a las obligaciones y atribuciones que marca la ley.

6.3.1 Recomendaciones



Recomendaciones

Es necesario no perder de vista que el propósito del modelo de intervención, incluida la realización de auditorías, consiste en fortalecer el desempeño de la institución; en ese sentido, las recomendaciones emanadas de las auditorías tienen como fin primordial mejorar el sistema de control interno y los procesos inherentes.

Es por ello que al ser una propuesta de mejora, las recomendaciones no se presentan de manera vinculante (obligatoria) para el área sujeta a revisión, por eso mismo, tanto en el planteamiento como en el seguimiento de las recomendaciones, debe tomarse especial cuidado para identificar claramente:

- Cuál es la desviación.
- Si se trata de errores u omisiones en las actividades realizadas o existe ausencia de normas, procedimientos o controles.
- Si existe un desapego al cumplimiento de alguna norma.
- Cuál fue la causa de la desviación, irregularidad o área de oportunidad identificada.
- Qué procedimientos o acciones se proponen implementar.
- Que dichas propuestas sean viables y que generen en efecto una mejora en la gestión dentro de su marco normativo para el logro de los objetivos institucionales.
- Quiénes son las y los responsables de su ejecución.
- Cuál es el plazo razonable para su cumplimiento de acuerdo con lo complejo del mismo.

El modelo plantea que las propuestas de mejora sean discutidas con el personal involucrado para que, de manera conjunta con la Contraloría Interna, se establezcan las estrategias y las acciones para su solución. De esta forma, el seguimiento para la solventación de las recomendaciones emitidas se podrá generar de manera natural entre el sujeto fiscalizador y el área auditada.

6.3.2 Observaciones



Observaciones

Durante el curso de la auditoría o en el proceso de conclusión de la misma, se determinará si existen hallazgos que revelen incumplimiento a la norma y que por su relevancia deban ser corregidos. En su caso, se emitirán observaciones que serán obligatorias en su cumplimiento para el área auditada y que en esencia deben contener:

- La causa que ocasiona la observación.
- Las desviaciones a disposiciones administrativas o legales.
- Si pudiesen existir responsabilidades de tipo administrativo, civil o inclusive penal.
- El monto observado en caso de detectar desviación o mal uso de recursos, el cual debe ser recuperado al tratarse de quebranto patrimonial.
- Medidas correctivas de aplicación inmediata.
- Sugerencias de tipo preventivo que eviten la recurrencia de las observaciones detectadas.
- Plazos y responsables de su cumplimiento.

Se propone que, al igual que las recomendaciones, las observaciones sean sujetas de un estrecho seguimiento de las acciones correctivas que lleve a cabo el área auditada para verificar su cumplimiento. Cuando a juicio de la Contraloría Interna no se tomen las medidas correctivas en los plazos planteados, se hará constar en

informes relativos y procederá a realizarse el dictamen técnico que promueva el fincamiento de responsabilidades administrativas.

6.3.3 Responsabilidades



Es preciso recordar que el modelo se plantea para un organismo público autónomo que, sin dejar de conducir su gestión en un marco de independencia, ejerce recursos públicos que deben ser aplicados, que deben ser manejados en apego a un orden legal. Además, es necesario recalcar que todo el personal adscrito debe responder por sus actos, ya que el Título IV, artículo 108 de la CPEUM, es muy claro al señalar que:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos ...los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en ..., así como a los servidores públicos de los **organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Es por ello la importancia de llevar a cabo las auditorías, desde su inicio hasta su conclusión, debidamente fundamentadas y bajo la actuación de personal designado que tenga facultades para ello. Asimismo, se hace palpable la necesidad de la integración de los papeles de trabajo que den cuenta de los soportes documentales

que configuren pruebas idóneas para comprobar la irregularidad que en su caso detecte.

Luego entonces, si se detectan desviaciones a la normatividad pueden desprenderse irregularidades imputables a las o los servidores públicos involucrados quienes deben ser sujetos de investigación o sometidos a procedimientos disciplinarios que deriven, en su caso, en sanciones en el marco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esto se plantea en un esquema de congruencia hacia un Estado democrático de derecho, pues la sanción es un aspecto inherente de la rendición de cuentas en donde la ciudadanía debe estar en capacidad de solicitar ante las autoridades competentes las sanciones pertinentes a las o los funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones. La rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia, donde la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, permite evitar, prevenir y, en su caso, sancionar los abusos de poder.

Es así que el Modelo de Intervención de la Contraloría Interna en un organismo autónomo no puede pasar por alto, en el ejercicio de esta autonomía, actuar alejado de prácticas que generen impunidad hacia las o los servidores públicos que no cumplan con su encargo al ser responsables de brindar servicios a la ciudadanía y ejercer los recursos con honradez y en un marco de legalidad y transparencia.

El modelo también plantea, en un esquema de balance y legalidad, ofrecer a las y los servidores públicos implicados en una supuesta irregularidad, un procedimiento donde se les otorgue el legítimo derecho a la defensa y, en caso de encontrar elementos que acrediten la falta, aplicar la sanción tomando en cuenta factores como la jerarquía y obligaciones de la o el funcionario, el impacto de la gestión a su cargo, la materialidad implícita en sus actuaciones, y la reiteración o reincidencia de acciones.

Recapitulando, los elementos y partes que conforman la propuesta del Modelo de Intervención de la Contraloría Interna en un organismo público autónomo del Distrito Federal, responden de manera fundamental a una gestión autónoma ya que, según señala Woldenberg (2011, Mérida), la autonomía es la piedra de toque de todas y cada una de esas instituciones que tienen que ver con la capacidad para resolver y trazar su propia ruta sin la injerencia de otras instituciones donde cristaliza el poder público.

En ese sentido, la intervención de la Contraloría Interna que emana desde la propia institución, en un marco de autonomía, resulta en actuaciones que responden a un auténtico compromiso con la transparencia y rendición de cuentas sin que se encuentren sesgadas, bajo una injerencia que obedezca a intereses distintos de los propios que tienen que ver con el mandato institucional; es decir, el papel de la Contraloría Interna se torna en pieza fundamental que fortalece a la conducción institucional que coadyuva en el cumplimiento del mandato.

El modelo plantea de esta manera actuar bajo tres enfoques: preventivo (asesoría), detectivo (auditoría) y correctivo (seguimiento). Sin embargo, se privilegia actuar preponderantemente bajo un sistema de control con una acción concomitante a la operación diaria, de tal suerte que su presencia ayude al cumplimiento de la misión y visión de la organización que redunde en una redición de cuentas y no, por el contrario, con un enfoque fiscalizador donde prevalezca el *ajuste de cuentas*.

Asimismo, bajo un enfoque detectivo se plantean auditorías financieras que, con estrategias dirigidas, ayuden a la conducción en observancia de un marco normativo y aseguren que la información que emane de las funciones sustantivas y operativas sea clara, oportuna y apegada a la normatividad aplicable que resulte en una

herramienta en la conducción institucional para la toma de decisiones, y que constituya información accesible a la ciudadanía exigente de una rendición de cuentas en un nuevo Estado democrático.

Por su parte, los resultados de las auditorías programático-presupuestales realizadas por la Contraloría Interna en el marco de la autonomía, de la que gozan o debieran gozar este tipo de organismos, constituyen de manera indubitable, herramientas que soportan la conducción institucional y fortalecen su gestión con la independencia libre de injerencias externas que vulneren su quehacer. De igual forma, las auditorías de desempeño, a partir de un enfoque de revisión desde la congruencia de acciones, metas, planes y programas alineados con la misión y visión institucional, generan propuestas de valor que permiten emprender acciones de mejora en los procesos institucionales e indicadores estratégicos que coadyuvan a la conducción y al cumplimiento del mandato que responde a las demandas ciudadanas.

Las acciones de la Contraloría Interna, además de vigilar la correcta aplicación de los recursos asignados a través de la práctica de auditorías financieras, bajo un enfoque preventivo, permiten detectar áreas de oportunidad que conllevan a mejorar el la quehacer institucional para el logro de su mandato, así como acciones encaminadas a incentivar al personal de la Comisión para que se conduzca con la ética profesional que su labor requiere.

No está por demás reiterar que el modelo también contempla el aspecto de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos, pues a pesar de tratarse de un organismo público autónomo, recibe recursos públicos sujetos al escrutinio de la sociedad, por lo que su ejercicio debe apegarse a lo previsto en nuestra Carta Magna, ya que se trata de recursos emanados de la ciudadanía. En ese sentido, el personal del servicio público debe tomar conciencia del compromiso que adquiere ante ella y que su desempeño debe estar enfocado a cumplir con su

misión, la cual adquiere legitimidad sólo cuando busca satisfacer el objeto de la función que tiene encomendada.

Es así que la conducta del personal adscrito debe responder del uso y aplicación de los recursos asignados, además de ejercer su cargo bajo los principios de honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia para dar atención a las demandas de las y los usuarios. El modelo plantea entonces la intervención para la implantación y vigilancia de un sistema con un ambiente de control interno donde prevalezcan valores éticos del servicio público y, paralelamente, plantea un esquema de intervención en materia de responsabilidades para que, en caso de encontrar un desapego a la norma que rige a las y los servidores públicos, éstos sean sometidos a procedimientos disciplinarios en los que de encontrarse acreditada la irregularidad, se apliquen las sanciones que eviten actuar en la impunidad y alejados al derecho, factor fundamental en la construcción de una nueva sociedad democrática.

CONCLUSIONES

La propuesta de modelo de intervención de la Contraloría Interna en un Organismo Autónomo en el Distrito Federal que ahora se propone, es el resultado de un proceso de construcción a lo largo de la gestión de ocho años en la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Esto es, surge de un proceso de producción de conocimiento a través de la aplicación de conceptos teóricos y metodológicos así como de la experiencia en su aplicación. Consideramos que la implementación paulatina del modelo que se plantea ha dado frutos en la CDHDF de los que podemos resaltar los siguientes:

En el área de Recursos Humanos se establecieron controles para vigilar que las plazas fueran ocupadas de acuerdo con la estructura autorizada y que se establecieran y autorizaran las normas, políticas y lineamientos en los que se definieran las remuneraciones y demás prestaciones derivadas de la nómina. Por otra parte, se implementó un procedimiento para el cálculo y entero de las diferentes contribuciones y cuotas de seguridad social, apegándose a la normatividad aplicable sobre cada uno de los gravámenes, evitando con esto el pago excesivo o falta del mismo ante las autoridades competentes, y con ello se prevengan contingencias que dañen el patrimonio de la institución.

En cuanto a los bienes necesarios para la operación, se propició el levantamiento de inventarios físicos de los consumibles de oficina, de cómputo y de las publicaciones resguardados en la Comisión; así se sentaron las bases para la elaboración del manual de procedimientos correspondiente al proceso de la toma de inventarios, fijando los parámetros para su control, resguardo y abastecimiento. De igual forma, se aportaron elementos para mejorar los controles del mobiliario y equipo, equipo de

cómputo y vehículos propiedad de la Comisión, desde su adquisición, recepción, resguardo y ubicación.

En el área de Servicios Generales se mejoraron sustantivamente los procedimientos administrativos para la atención o prestación de los servicios generales requeridos por las áreas, mediante de la implementación de las recomendaciones surgidas de las auditorías realizadas a las partidas presupuestales del capítulo 3000 (Servicios). Así mismo, se impulsó un programa de ejercicio de gasto eficiente con lo que se han generado ahorros y economías que han podido ser re-direccionadas a programas prioritarios dentro de la institución.

A través de diagnósticos de control interno se han detectado áreas de oportunidad y mejora y se ha generado, al interior de las áreas, una cultura de orden administrativo en el soporte del alcance y avance de las metas registradas en sus informes trimestrales y en los anuales de cuenta pública.

Para la formulación de los estados financieros la CDHDF, convencida en apegarse a los más altos estándares vigentes tanto a nivel nacional como internacional, decidió adoptar desde 2007 las normas de información financiera vigentes en México. Estas normas reúnen una serie de características cualitativas necesarias para las y los usuarios de dicha información, y a su vez tienden a converger con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). De esta forma, a la entrada en vigor en 2011 del nuevo marco conceptual de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Comisión ya lo había adoptado de manera anticipada, poniendo a la vanguardia la información contenida en sus estados financieros.

Las auditorías en materia de transparencia ejecutadas por la Contraloría Interna y las acciones de seguimiento de las recomendaciones relativas, han permitido que, en las evaluaciones del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), en cuanto a la calidad de la información presentada en la página de internet de la CDHDF por los ejercicios 2007 y 2008, se obtuviera el Primer Lugar

en el Índice de Transparencia. Durante 2009, se obtuvo 100 % de cumplimiento y para 2010 se obtuvo una calificación de 99%, según los criterios de evaluación aplicados por el INFODF.

La presencia de la Contraloría Interna y los resultados de las auditorías al desempeño coadyuvaron en la conformación del Plan Estratégico Institucional alineado con la misión y visión institucional, cuya base fue instrumentada en un tablero de control que permite dar seguimiento periódico y permanente al cumplimiento de las diversas acciones basadas en resultados. Este tablero permite contar con una rápida visualización del avance logrado en el cumplimiento, a nivel institución, por programa y por indicador, sirviendo de insumo a las y los encargados de la conducción institucional para reformular acciones o estrategias o replantear procesos con base en los resultados obtenidos, tomando decisiones oportunas e informadas.

De los anteriores resultados y a lo largo de todo el planteamiento expuesto en la presente investigación, se cuenta con los elementos teóricos, metodológicos y empíricos para la propuesta del modelo, y puede deducirse que su aplicación en la propia CDHDF así como en otro organismo público autónomo a nivel local o federal donde se quisiera implementarse, redundaría en los siguientes beneficios:

- El enfoque preventivo que plantea el modelo desde el interior de la propia institución, sin que obedezca a imposiciones externas, propicia establecer, mantener y mejorar un sistema de control interno que genere ambientes de cultura ética en el servicio público que permita un desempeño institucional autónomo en el cumplimiento de su mandato.
- El ejercicio de rendición de cuentas no sólo es un asunto de cumplimiento de leyes, sino por el contrario, entraña un cambio cultural, por lo que es necesario hacer grandes esfuerzos de difusión y de participación tanto hacia

la ciudadanía como a las y los servidores públicos de las instituciones autónomas.

- La acción de la Contraloría Interna propicia un clima de valores éticos y una filosofía institucional, con lo que será mucho más factible el logro de los objetivos orientados a la misión y visión institucional al generar un balance entre los valores y los objetivos de la institución y los valores e intereses del personal adscrito a ella.
- Las auditorías financieras permitirán vigilar que la información emanada cumpla con la característica de estar acorde con el marco conceptual de contabilidad gubernamental vigente, que proporcione información armónica, oportuna y confiable, y que soporte la toma de decisiones para la conducción institucional. Paralelamente, permitirá contar con información que pueda ser interpretada por quienes deseen consultarla haciendo posible la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.
- Bajo el enfoque de auditorías de desempeño realizadas por la propia Contraloría Interna, podrán resultar en hallazgos de áreas de oportunidad que den pauta a reorientar acciones y esfuerzos y construir indicadores estratégicos que faciliten la evaluación institucional que conduzca al cumplimiento de la misión y visión del organismo.
- La intervención de la Contraloría Interna puede coadyuvar al organismo a lograr una íntegra rendición de cuentas que redunde en la generación de confianza en la ciudadanía, ya que sus evaluaciones tendrán la característica de ser objetivas e imparciales al opinar sobre si las operaciones fueron realizadas de manera eficiente y eficaz respondiendo a los resultados planteados en el objeto institucional.

- A diferencia del enfoque de los entes de fiscalización superior, que llevan a cabo su intervención bajo el principio de posterioridad y como sujetos externos a la propia institución, en el Modelo de Intervención que se plantea desde el Órgano de Control Interno, que forma parte del mismo organismo, se propone un enfoque preponderantemente preventivo que tiene como propósito coadyuvar de manera concomitante a la conducción institucional en su quehacer diario.

En resumen, sostenemos que el Modelo de Intervención de la Contraloría Interna permite fortalecer a los órganos públicos, ya que sin la injerencia de factores o instancias externas, fortalece su autonomía en el orden presupuestal, político e institucional, al mismo tiempo que refuerza la autonomía de gestión en su funcionamiento al servicio de la sociedad. Es por ello que el papel que juega la Contraloría Interna en un organismo público autónomo, representa un factor relevante para el ejercicio de la autonomía y redundante en una gestión eficiente bajo principios de transparencia y rendición de cuentas, cumpliéndose, entonces las hipótesis planteadas en la presente investigación.

Resta aún, explorar estrategias sobre cómo podría adecuarse el modelo planteado, para hacerlo replicable en otros organismos públicos autónomos de carácter local en las diversas entidades federativas o incluso a nivel federal, de acuerdo con las condiciones estructurales, presupuestales y de orden jurídico que resulten aplicables.

1. LIBROS

ACADEMIA MEXICANA DE AUDITORÍA INTEGRAL Y AL DESEMPEÑO (2009). *Metodología de Evaluación del Desempeño para el Sector Público*, (12), México: autor, 47 pp.

_____ (2008). *Guía Metodológica de Acciones Previas a la Realización de Auditorías al Desempeño en Entidades que no Tienen Definida: Misión, Visión e Indicadores de Desempeño*, (7), México: autor, 32 pp.

_____ (2007a). *Normas de Auditoría Integral*, (5), México: autor, 37 pp.

_____ (2007b). *Criterios de Evaluación e Indicadores de Gestión en la Auditoría Integral*, (7), México: autor, 23 pp.

_____ (2007c). *Diseño, Implantación y Evaluación*, (8), México: autor, 27 pp.

_____ (2004). *Metodología de la Auditoría al Desempeño*, (11), México: autor, 31 pp.

_____ (2003). *Concepto de Auditoría al Desempeño*, (10), México: autor, 7 pp.

_____ (2001). *Ejecución*, (9), México: autor, 38 pp.

_____ (1999). *Planeación Específica*, (6), México: autor, 23 pp.

ACKERMAN, John M. (2007). *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México*. México: UNAM/Siglo XXI, 311 pp.

_____ (2006a). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras, Cultura de la Rendición de Cuentas*, (9), México: ASF, 55 pp.

_____ (2006b). La Rendición de Cuentas de los Organismos Públicos Autónomos. En *Memorias del Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Autonomía Gestión y Rendición de Cuentas*, México: CDHDF, 33-39 pp.

ADAM ADAM, Alfredo, Becerril Lozana Guillermo (2008). *Auditoría al Desempeño en México*. México: IMCP, 305 pp.

ÁLVAREZ CEDERBORG, Juan Alfredo (2009). La Evaluación del Desempeño. Una Disciplina Coadyuvante en el Fortalecimiento y Consolidación de los Organismos Públicos Autónomos. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 125-129.

ÁLVAREZ FLORES, Víctor Manuel (2003). *Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas Noviembre de 2002*. México: ASF, 86 pp.

ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio (2009). Presentación. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 15-16.

_____ (2006). La Autonomía de los Organismos Públicos en un Estado Democrático de Derecho. En Guerrero Chiprés, Salvador (Coord.),

Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal, Horizontes en el Escrutinio de la Gestión Pública. México: CDHDF/INFODF, 91-106 pp.

AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION (APA) (6ta ed.) (2011). *Manual de publicaciones.* (Trad. Miroslava Guerra de la 6ª Ed. en Inglés), México: Ed. El Manual Moderno, 3a Ed. 260 pp.

ARTHUR ANDERSEN & CO. (1978) *A guide for studying and evaluating internal accounting controls*, EEUU: autor, 314 pp.

ARTÍCULO XIX et. al. (2009) *Los derechos humanos desde la perspectiva del derecho de acceso a la información. Un estudio sobre servicios públicos en la Ciudad de México.* México: autor, 73 pp.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2001). *Diario de debates* (36), sesión del 7 de diciembre, s/p.

BARAJAS PALOMO, Jorge. (2010). Auditoría Interna y Rendición de Cuentas con una Visión Ética. En *Auditoría Interna: Una mirada al futuro de la profesión.* México: IMAI, 145-163 pp.

BERBIA, Patricia. (2008). *Evaluación Eficaz del Sistema de Control Interno.* EEUU: The Institute of Internal Auditors, 284 pp.

BOHÓRQUEZ, Eduardo *et al.* (2007). Organismos Públicos Autónomos, Autonomía transparencia y rendición de cuentas. *Dfensor*, V (8). México: CDHDF, 14-16 pp.

BUSTILLOS ROQUEÑÍ, Jorge, Carbonell, Miguel (Coord.) (2008). *Hacia una Democracia de Contenidos: La Reforma Constitucional en Materia de Transparencia*, México: UNAM/ IFAI/ INFODF, 174 pp.

CASTELÁN GARCÍA, Beatriz (2007). Lineamientos generales de control interno para la administración pública del Distrito Federal. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 37-42

CASTRO VÁZQUEZ, Raúl (2003). *Contraloría Gubernamental* (Tomos I y II), México: IMCP, 444 y 212 pp.

CEJUDO M., Guillermo (2009). *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*. México: ASF, 96 pp.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2011) *Informe anual 2010*, México: autor, 376 pp.

_____ (2010) *Informe anual 2009*, México: autor, 615 pp.

_____ (2009a) *Informe anual 2008*, México: autor, 936 pp.

_____ (2009b) *Informe de gestión 2001-2009*, México: autor, 590 pp.

_____ (2008b) *Informe anual 2007*, México: autor, 925 pp.

_____ (2008c). *Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México*. México: autor, 135 pp.

_____ (2007) *Informe anual 2006*, México: autor, 660 pp.

_____ (2006) *Informe anual 2005*, México: autor, 487 pp.

_____ (2005) *Informe anual 2004*, México: autor, 825 pp.

_____ (2004) *Informe anual 2003*, México: autor, 454 pp.

_____ (2003) *Informe anual 2002*, México: autor, 240 pp.

_____ (2002) *Informe anual 2001*, México: autor, 140 pp.

_____ (2001) *Ocho años de labores en cifras (octubre 1993-agosto 2001)*, México: autor, 35 pp.

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2005). *Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo*. México: LIX Legislatura de la Cámara de Diputados de la H. Congreso de la Unión, 339 pp.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO) (2006). *Control Interno-Marco Integrado. Guía para la Supervisión de Sistemas de Control Interno (COSO III)*, Madrid: Instituto de Auditores Internos de España, 186 pp.

_____ (1997). *Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)*. (Trad. Instituto Auditores Internos de España-Coopers & Lybrand). Madrid: Díaz de Santos, 420 pp.

CORDOVA VIANELLO Lorenzo (2008). Estado actual y futuro de los órganos autónomos. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 37-43

CRESPO, José Antonio (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Cultura de la Rendición de Cuentas*. Serie: 1, México: ASF, 63 pp.

CRUZ CHAVEZ, Gustavo Rodolfo (agosto 2011). *El Papel de las Instituciones de Educación Superior en la Consolidación de los Derechos Fundamentales*. Ponencia presentada en Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Mérida, s/p.

CRUZ LESBROS, Rosa María (2011a). Contabilidad gubernamental en los órganos autónomos. En *Contaduría Pública*, 40(470). México: IMCP, 44-47 pp.

_____ (coord.) (2011b). *Memorias del Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía e Información Pública*. México: CDHDF, 408 pp.

_____ (2009). *Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. El Papel de los Organismos Públicos Autónomos en la Consolidación de la Democracia*. México: CDHDF, 358 pp.

_____ (2006). Transparencia y Rendición de Cuentas. En *Memorias del Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas*. México: CDHDF, 116-120 pp.

DAMIÁN PERALTA, Estela y Xiuh Guillermo Tenorio Antiga (2007). Los Organismos Públicos Autónomos. Herramienta para Recuperar la Credibilidad. En *Dfensor*, 5(8). México: CDHDF, pp. 11-13.

CHACÓN ROJAS, Oswaldo (2008). La Fiscalización del Gasto Público de los Partidos Políticos. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 255-268.

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos (2001). *Impuestos, Democracia y Transparencia, Cultura de la Rendición de Cuentas*. Serie: 2. México: ASF, 2001, 105 pp.

FRANKLIN, Enrique Benjamín (2007) 2ª Ed. *Auditoría Administrativa. Gestión estratégica del cambio*. México: Pearson, 843 pp.

GARCÍA VALDEZ, Mario (2011). El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales. Ponencia presentada en Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Mérida, s/p.

- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (2004). (Trad. al español de Proyecto Atlatl). *Normas de Auditoría Gubernamental, Revisión 2003*, México: GAO, 239 pp.
- GONZÁLEZ DE ARAGÓN, Arturo (2009). Rendición de cuentas. Medular en auditorías del desempeño. En *Contaduría Pública*, 38(445). México: IMCP, 26-28 pp.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Rubén (2009). Organismos Públicos Autónomos y Democracia. Entre la legitimidad ciudadana y la legitimidad institucional. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, 191-194 pp.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis (2011). Presentación. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, 11-12 pp.
- GUERRERO CHIPRÉS, Salvador (Coord.) (2006). *Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal. Horizontes en el Escrutinio de la Gestión Pública*. México: CDHDF/INFODF, 316 pp.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2003). *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. Cultura de la Rendición de Cuentas*. Serie: 6. México: ASF, 69 pp.
- HERNÁNDEZ FLORES, Janeth (2007). *Sexto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas Noviembre de 2006*. México: ASF, 101 pp.
- INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS (2010). *Normas de Auditoría y Normas para Atestiguar* (31ª ed.). México: IMCP, s/p..

_____ (2009a). Boletín 3050. Estudio y evaluación del control interno (30ª ed.). En *Normas y Procedimientos de Auditoría*. México: IMCP, 21. pp.

_____ (2009b). Boletín 5030. Metodología par el estudio y evaluación del control interno (30ª ed.). En *Normas y Procedimientos de Auditoría*. México: IMCP, 21 pp.

JIMÉNEZ BUENO, Luis (s/f) *Los organismos que conforman el “Sistema ombudsman” mexicano. Un mismo objetivo, distintos diseños institucionales y resultados* (Tesis inédita de maestría) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México (FLACSO), 121 pp.

JIMÉNEZ FLORES, Jaime René (2008). *Séptimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Noviembre de 2007*. México: ASF, 143 pp.

JUSIDMAN RAPOPORT, Clara (2009). Organismos de Estado y Ciudadanía. El Caso del IFE. En Rosa María Cruz Lesbros (Comp.), *Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 55-60.

LATAPÍ ESCOBAR, Alicia (2006). Información Presupuestal Pública. En Rosa María Cruz Lesbros, (Comp.), *Memorias del Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía Gestión y Rendición de Cuentas*. México: CDHDF, 116-120 pp.

LÓPEZ ADAME, Antonio Xavier (2005). *Cuarto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Noviembre de 2004*. México: ASF, 115 pp.

LÓPEZ CASTAÑARES, Rafael (2011). El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales. Ponencia

presentada en Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Mérida, s/p.

LÓPEZ PRESA, José Octavio (2002). *La Rendición de Cuentas en la Política Social. Cultura de la Rendición de Cuentas*, Serie: 3, México: ASF, 46 pp.

MARVÁN LABORDE, María (2006). Acceso a la Información en México. Tres años de Expansión del Ejercicio de un Derecho Fundamental Democrático. En GUERRERO CHIPRÉS, Salvador (Coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal. Horizontes en el Escrutinio de la Gestión Pública*. México: CDHDF/INFODF, pp. 21-38.

_____ (2004). *El Derecho de Acceso a la Información en México: Un Diagnóstico de la Sociedad*. México: IFAI, 109 pp.

MATUS TOLEDO, Holly (2009). Los OPAM desde la perspectiva de los partidos políticos. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 45-48.

MEJÍA GUERRA, José Antonio (2011). Autonomía e información pública. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 77-80.

MILLER, Patricia (2010) *The impact of risk assessment of internal auditing*. En *Internal auditing. A glance at the future of the profession*. EEUU: Institute of Internal Auditors, pp. 21-31.

MOGUEL VALDÉZ, Miguel (2009). El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, 205-208 pp.

- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (2007). *El Desempeño de los Organismos Públicos Autónomos y la Rendición de Cuentas en México: Un Análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*. México: CIESAS/ UV, 114 pp.
- MORALES BARBA, Marco A. (2008). *Transparencia y Medios de Comunicación, Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México*, (8). México: INFODF, 53 pp.
- MORALES CÁRDENAS, Tomás Francisco (2006). *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Noviembre de 2005*. México: ASF, 110 pp.
- NAVA DÍAZ, José Luis (2005). *La fiscalización superior y otros temas*. Aguascalientes: autor, 207 pp.
- NÚÑEZ VELASCO, Manuel (2004). *Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Noviembre de 2003*. México: ASF, 106 pp.
- OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos*. México: autor, 59 pp.
- PARDO, María del Carmen (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública. Cultura de la Rendición de Cuentas*, (8). México: ASF, 93 pp.
- PÉREZ-JÁCOME, Dionisio (2009). La evaluación del desempeño en la elaboración del PbR. En *Contaduría Pública*, 38(445). México: IMCP, 26-28 pp.
- PESCHARD, Jacqueline (2007). *Transparencia y Partidos Políticos*, (8). México: IFAI (Colección Cuadernos de Transparencia), 52 pp.

- PORTAL MARTÍNEZ, Juan Manuel (2011). *La Autonomía: Visión desde los Organismos Públicos Federales e Internacionales*. Ponencia presentada en Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Mérida, México, s/p..
- RAMOS, Gabriela (2002). *Reglas Claras, Negocios Transparentes*. México: OCDE, 40 pp.
- RICHARDS, David (2010). Planeación Estratégica para la Auditoría Interna. En *Auditoría Interna: Una mirada al futuro de la profesión*. México: IMAI, 37-60 pp.
- SANDOVAL, Irma Eréndira (2007). *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera, Cultura de la Rendición de Cuentas*, (10). México: ASF, 95 pp.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2008). Sistema de evaluación del desempeño. México: autor, 105 pp.
- SHEDLER, Andreas (2005). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFE, 46 pp.
- THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS INC. (2001). *Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (NEPAI)*. Nicaragua: Autor, 52 pp.
- TREJO PÉREZ, Pablo (2011). *Experiencias de fiscalización*. México: Centro de Investigación y Análisis (GALMA), 243 pp.
- TRINIDAD ZALDÍVAR, Ángel (2008). Autonomía ¿para qué? En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 85-89.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2004). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México: autor, 105 pp.

UNAM (2004). Justo Sierra. Razones de la Nueva Universidad. En *Suplemento del 75 Aniversario de la Autonomía de la Universidad*, (4), *Gaceta UNAM*, (3749). México: UNAM, s/p.

VALDÉS ZURITA, Leonardo (2008). Estado actual y futuro de los órganos autónomos. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp.53-60.

VEGA VERA, David Manuel (2007). Autonomía: Gobernarse a sí mismo con apego a la legalidad. En *Dfensor*, V(8). México: CDHDF, pp. 9-10.

WOLDENBERG KARAKOWSKY, José (2011). *Autonomía y universidades. Algunas lecciones para todos*. Ponencia presentada en Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Mérida, México, s/p.

_____ (2009). El principio de autonomía: la experiencia del IFE. En Rosa María Cruz Lesbros (Coord.), *Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF, pp. 27-32.

2. REFERENCIAS DE INTERNET

ACKERMAN, John M., y Astudillo, César (Coord.) (2009). *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2739>.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2011) Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF

BAUTISTA ALVARADO, Susana (2008). *Tesis Habilidades de Dirección del Servidor Público en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán*. Recuperado de <http://www.eumed.net/tesis/2008/sdba/Historia%20de%20la%20autonomia%20universitaria.htm>

BRUNNER José Joaquín (s/f). *Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un Nuevo Contrato*. Recuperado de <http://www.ciees.edu.mx/ciees/documentos/publicaciones/seriedemateriales/serie12.pdf>

CABRERA MORALES, Sergio (s/f). *La autonomía del Banco de México, su Política Monetaria y Desempeño Económico*. Recuperado de <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/cabrera3.pdf>

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2011), *Manual General de Organización*. Recuperado de <http://directorio.cd hdf.org.mx/transparencia/2011/09/MGOCDH16.pdf>

_____ (2007). *Defensoría del Pueblo. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Recuperado de http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/defensoria_pueblo.pdf.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO) (2005). *Gestión de Riesgos Corporativos Marco Integrado. Técnicas de Aplicación (COSO II)*. Recuperado de [http://212.9.83.4/auditoria/home.nsf/Todos/03C8949A3EA3E654C12571AC00827A40/\\$FILE/COSO+ERM.pdf](http://212.9.83.4/auditoria/home.nsf/Todos/03C8949A3EA3E654C12571AC00827A40/$FILE/COSO+ERM.pdf)

CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACIÓN CONTABLE (s/f), *Normatividad*. Recuperado de <http://www.conac.gob.mx/consejo.html>

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2011). *Manual del Proceso General de Fiscalización, 2011*. Recuperado de <http://www.cmh hdf.gob.mx/Transparencia/Transparencia.php>

CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL (2010). *Manual Administrativo de la Dirección General de Contralorías Internas en Entidades, (GODF 27 de diciembre de 2010)*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo54685.pdf>

_____ (2007). *Lineamientos Generales de Control Interno para la Administración Pública del Distrito Federal, (GODF 9 de abril de 2007)*. Recuperado de <http://www.coyoacan.df.gob.mx/transparencia/Fraccion-VIII/Lineamientos-Grales-C.pdf>

DALLANEGRA PEDRAZA (2005). *El sistema político latinoamericano*. Recuperado de <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/sispolat.htm>

FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS, *Estatutos*. Recuperado de <http://www.cdhecamp.org/EstatutosFederacion.pdf>

FERNANDEZ Menta, Adriana (2003). *Control Interno. El Modelo COCO*. En Boletín de la Comisión de Normas y Asuntos Profesionales de Auditores Internos de Argentina, (11). Recuperado de http://www.felaban.com/boletin_clain/normaria_11.pdf

FLAGERTY, John J. *et. al.* (2004). Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). *Gestión de Riesgos Corportativos, Marco Integrado, Técnicas de Aplicación*. Recuperado de [http://212.9.83.4/auditoria/home.nsf/Todos/03C8949A3EA3E654C12571AC00827A40/\\$FILE/COSO+ERM.pdf](http://212.9.83.4/auditoria/home.nsf/Todos/03C8949A3EA3E654C12571AC00827A40/$FILE/COSO+ERM.pdf)

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis (2009). *Plataforma de trabajo 2009*. Recuperado de <http://luisgonzalezplacencia.org/PlataformadeTrabajo.aspx>

GUTIERREZ LOPEZ, Miguel Ángel (2008). *La autonomía universitaria en la Constitución y en la Ley. Perfiles educativos*, 30(119). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982008000100007&lng=es&nrm=iso. accedido el 17 sept. 2011.

HUMAN RIGHTS WATCH (2008). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Recuperado de <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/lacomisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico>

INSTITUTO MEXICANO DE AUDITORES INTERNOS. (2011). *¿Quiénes somos?* Recuperado de http://www.imai.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=82

_____ (2009). Declaración de Posición del IIA sobre Alternativas de Obtención de Recursos para la Función de Auditoría Interna. Recuperado de http://imai.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=68

_____ (2008). *Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna*. Recuperado de http://www.imai.org.mx/docs/Standards_w_Introduction_9_30_08.pdf

INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS A.C. *¿Qué es el IMPC?* Recuperado de <http://www.imcp.org.mx/spip.php?article29>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (s/f). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (INTOSAI) (2009). *Declaración de Lima*. Recuperado de <http://www.intosai.org/blueline/upload/spanisch.pdf>

_____ (2004). *Guía para las normas de control interno del sector público*. Recuperado de <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsecs.pdf>

_____ (s/f). *Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público*, INTOSAI GOV 9140. Recuperado de [http://www.issai.org/media\(884,1033\)/INTOSAI_GOV_9140_S.pdf](http://www.issai.org/media(884,1033)/INTOSAI_GOV_9140_S.pdf)

ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE GUANAJUATO (2006). *Manual de Auditoría Gubernamental*. Recuperado de <http://www.ofsgto.gob.mx/doctos/pdf/501/50100620070102.pdf>

PAVÓN ROMERO, Armando y Ramírez, Clara Inés (2010). La autonomía universitaria, una historia de siglos. En *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 1(1). Recuperado de <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/viewArticle/32/autonomia>

PORTAL, Juan Manuel (2010). *Presentación del Manual de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública. "Fiscalización y Control Interno"*. Recuperado de www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del.../MSG121010_SFP.pdf

REYES FIGUEROA, Arturo Salvador (2007). *Control Interno sobre el Reporte Financiero-Guía para empresas pequeñas públicas (COSO III)*. Recuperado de <http://www.ssgt.com.mx/pdf/repfinanciero.pdf>

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2010). Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.normateca.gob.mx///Archivos/50_D_2431_12-07-2010.pdf

3. LEYES Y REGLAMENTOS EN INTERNET

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (s/f). Recuperado de <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (s/f). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>

Ley de Archivos del Distrito Federal (s/f). Recuperado de <http://www.infodf.org.mx/web/>

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (s/f). Recuperado de <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000022.pdf>.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s/f). Recuperado de <http://www.cedhslp.org.mx/site/Documents/leycndh.pdf>

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (s/f). Recuperado de <http://www.finanzas.df.gob.mx/normatividad/>

Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal (s/f). Recuperado de <http://www.infodf.org.mx/web/>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (s/f).
Recuperado de <http://www.infodf.org.mx/web/>

Ley General de Contabilidad Gubernamental (s/f). Recuperado de
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del
Distrito Federal (s/f). Recuperado de
<http://www.cmhaldf.gob.mx/Pdfs/LeyOrg.pdf>

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (s/f) Recuperado
de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Isnieg.htm>

Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (s/f). Recuperado de
<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/>

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (s/f). Recuperado de,
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/transparencia/documentos/organo_interno/documentos/facultades_oic_31032009.pdf

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (s/f).
Recuperado de
http://directorio.cd hdf.org.mx/transparencia/2011/02/Reglamento_interno.pdf

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
APF	Administración Pública Federal
APDF	Administración Pública del Distrito Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CMHALDF	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
EFS	Entidades de fiscalización superior
IIA	The Institute of Internal Auditors
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior
IMAI	Instituto Mexicano de Auditores Internos, A. C.
IMCP	Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.
OPA	Organismos públicos autónomos
SFP	Secretaría de la Función Pública



**Programa de Posgrado en Ciencias de la
Administración
Oficio: PPCA/GA/2012**

Asunto: Envío oficio de nombramiento de jurado de Maestría.

Coordinación

**Dr. Isidro Ávila Martínez
Director General de Administración Escolar
de esta Universidad
Presente**

At'n.: Dr. Manuel Enrique Vázquez Valdés
Coordinador de la Unidad de Administración del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que la alumna **Rosa María Cruz Lesbros**, presentará la tesis dentro del Plan de **Maestría en Auditoría** toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo, por lo que el Subcomité de asuntos académicos y administrativos de Maestrías, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

Dr. Alfredo Adam Adam	Presidente
Dra. Victoria María Antonieta Martín Granados	Vocal
Dra. Beatriz Castelán García	Secretario
M. en C. Adriana Padilla Morales	Suplente
M.A. Jorge Escutia Serrano	Suplente

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
"Por mi raza hablará el espíritu"
Ciudad Universitaria, D.F., 24 de febrero de 2012.

El Coordinador del Programa


Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez