

Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021

Primer Informe Parcial



Directorio

*Auditor Superior
de la Ciudad de México* Edwin Meráz Ángeles

Direcciones Generales

*Dirección General
de Auditoría
de Cumplimiento
Financiero "A"* Janelle del Carmen Jiménez Uscanga

*Dirección General
de Auditoría
de Cumplimiento
Financiero "B"* Edgar Christian Cruz Ramos

*Dirección General
de Auditoría
de Cumplimiento
Financiero "C"* Karla Cerón Rubio

*Dirección General
de Auditoría
Especializada* Armando Montes de Oca Calvillo

*Dirección General
de Asuntos Jurídicos* Samuel Francisco Burguete Viveros

*Dirección General
de Administración* Sofía Amalia Rivera Hernández

Coordinaciones

*Coordinación
de Seguimiento
de Recomendaciones
e Integración de Informes* Marlon Aguilar George

*Coordinación Técnica
de Auditoría* Miguel Ángel Hernández Hernández

*Coordinación de Vinculación
Institucional* Daniela Cordero Arenas

*Unidad de Transparencia
y Gestión Documental* Rocío Aguilar Solache

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 122, apartado A, base II, párrafos sexto, séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 62 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1; 3; 4; 7; 8, fracciones I, II y IV; 14, fracción VI; 28; 36, incisos b y c; 60; 61; y 62 de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; y 1 y 5, fracciones I, inciso f), y VIII, inciso a), del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, se presenta a la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, del Congreso de la Ciudad, este Primer Informe Parcial de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
I. El Proceso de Fiscalización: Etapa de Recomendaciones	13
I.1. Clasificación de las Recomendaciones por Deficiencias Detectadas	15
I.2. Estado de las Recomendaciones	16
I.3. Análisis de las Recomendaciones y de sus Recurrencias	20
II. Evaluación Preliminar del Control Interno de los Sujetos de Fiscalización	25
II.1. Ambiente de Control	32
II.2. Administración de Riesgos	32
II.3. Actividades de Control Interno	32
II.4. Información y Comunicación	33
II.5. Supervisión y Mejora Continua	33
III. Impacto de la Fiscalización: Mejores Prácticas en los Sujetos de Fiscalización	39
III.1. Mejora y Aprendizaje en la Administración Pública “Agenda MAAP”	42
III.2. Buenas Prácticas identificadas en la Labor Auditora	43
IV. La Auditoría Forense en el Marco de Fiscalización de la ASCM	49
IV.1. Teoría de Control y Combate al Fraude	50
IV.2. Marco Analítico de la Auditoría Forense	54
GLOSARIO DE SIGLAS	61

APÉNDICES

- I. Económico-Financiero**
- II. Programático-Presupuestal**

Presentación

La Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM) cumple su obligación constitucional y, en este informe, presenta a la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México los elementos que orientan la tarea fiscalizadora, y que le permitirán identificar los retos que enfrentan las autoridades de la capital del país para hacer posible el buen uso de los recursos públicos.

En cuatro capítulos, se da cuenta del impacto de la fiscalización a partir de la evolución y el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la ASCM de 2014 a 2020, así como de los efectos que han tenido las buenas prácticas llevadas a cabo por los sujetos de fiscalización, con el propósito de mejorar su gestión administrativa y abonar al cumplimiento de sus objetivos institucionales.

De igual manera, se muestran los avances de una plataforma tecnológica diseñada y desarrollada por este órgano fiscalizador para obtener, de las propias instituciones gubernamentales, información preliminar que permita conocer cuál es el estado que guardan los componentes de control interno en cada una de ellas.

El 9 de junio pasado, la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (CRCVASCM) aprobó en Programa General de Auditoría de la Cuenta Pública de la Ciudad de México de 2021. Con esta aprobación comenzó un nuevo ciclo de fiscalización, lo cual implica, en el interior de la ASCM, la planeación específica de las auditorías programadas, la ejecución de éstas, y, en última instancia, la preparación de los informes respectivos.

En la realización de la tarea de fiscalización la evaluación del estado del control interno resulta primordial, por lo que con esta nueva herramienta se homologan diversos procesos internos de revisión

La ASCM desarrolló e implementó una plataforma tecnológica para obtener de los entes fiscalizados información preliminar sobre sus controles internos.



Presentación

a los sujetos de fiscalización; se cuenta con un banco de información actualizado sobre las normas que determinan el actuar de los entes y se potencializa la colaboración con otros miembros del Sistema Local Anticorrupción en materia de supervisión y mejora del control interno.

Por último, en el capítulo IV, se exponen los principales elementos que componen el marco analítico de la Auditoría Forense, al tiempo que se detallan los aspectos principales de la teoría de control y combate al fraude. Con base en esta información se puede tener una idea clara respecto de la naturaleza y alcance de esta nueva atribución que puede ejercer la ASCM en la revisión y evaluación de la Cuenta Pública, y de los elementos que vienen a reforzar el marco analítico de combate a la corrupción que se aplica desde el órgano superior de fiscalización.

De esta manera y con las acciones instrumentadas en los primeros meses de 2022, el órgano fiscalizador se reporta listo para ejecutar las 200 auditorías a 85 sujetos de fiscalización que operan en la Ciudad de México.

Los resultados de esa tarea sustantiva se integrarán en el siguiente informe parcial de auditoría y en el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que se entregarán en los meses de octubre de 2022 y en febrero de 2023.





I. El Proceso de Fiscalización: Etapa de Recomendaciones

En la revisión y análisis de las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, el promedio de auditorías realizadas por la ASCM fue de 186.6 por ejercicio. De este número, las efectuadas a los Sectores Central y Paraestatal representaron el 57.8%, a las alcaldías el 33.3%, a los organismos autónomos el 6.0%, y a los órganos de gobierno el 2.8%. En otras palabras, a la fiscalización del Poder Ejecutivo en sus diferentes ámbitos se ha orientado, en promedio, el 91.1% de las auditorías ejecutadas por la ASCM en el periodo mencionado.

Tabla 1 Auditorías de las Cuentas Públicas de 2014 a 2020							
Sector	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dependencias	42	40	39	54	56	36	38
Órganos desconcentrados	16	17	15	20	16	19	18
Entidades	48	50	56	42	46	42	45
Subtotal	106	107	110	116	118	97	101
Alcaldías	64	64	64	64	52	80	47
Órganos de gobierno	5	5	3	4	5	6	9
Organismos autónomos	10	10	11	10	19	11	8
Total	185	186	188	194	194	194	165

También, el número de sujetos fiscalizados y su distribución sectorial ha permanecido relativamente estable en las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, como puede observarse en la tabla 2. En términos generales, la variación más significativa se encuentra en el número de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales que se fiscalizan, toda vez que en cada ejercicio se seleccionan de un universo relativamente amplio.

Los órganos político-administrativos han representado, en promedio, el 17.2% de los sujetos fiscalizados durante los últimos siete años. Sin embargo, en términos de las auditorías que se les realizan, tienen un peso sustancialmente mayor, que ha sido del 33.3% en promedio.

El 91.1% de las auditorías ejecutadas por la ASCM de 2014 a 2020 se ha orientado al Poder Ejecutivo.

Etapa de Recomendaciones

Tabla 2
Número de Sujetos Fiscalizados en las Cuentas Públicas de 2014 a 2020

Sector	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dependencias	21	21	21	22	21	21	18
Órganos desconcentrados	13	12	13	14	9	15	13
Entidades	<u>36</u>	<u>37</u>	<u>41</u>	<u>31</u>	<u>31</u>	<u>36</u>	<u>26</u>
Subtotal	70	70	75	67	61	72	57
Alcaldías	16	16	16	16	16	16	16
Órganos de gobierno	3	3	3	3	3	3	3
Organismos autónomos	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>6</u>
Total	<u>96</u>	<u>96</u>	<u>101</u>	<u>93</u>	<u>87</u>	<u>98</u>	<u>82</u>

Si bien en el periodo de 2014 a 2020 tanto el número de auditorías realizadas como el de sujetos fiscalizados fue relativamente homogéneo, las recomendaciones emitidas producto del proceso de fiscalización muestran una variabilidad importante.

En términos generales, la revisión de la Cuenta Pública se ciñe a una estructura sustentada en los tipos específicos de auditoría que se practican a los sujetos de fiscalización. Con base en la estrategia de revisión y análisis de cada tipo de auditoría se identifican resultados, es decir, valoraciones respecto al grado en que el sujeto de fiscalización cumple las disposiciones normativas aplicables. Cuando en un resultado se identifica una diferencia relevante entre lo que se hace y lo que se debe hacer, el resultado va acompañado de observaciones.

A partir de las observaciones se derivan dos tipos de acciones:

- Cuando se identifica una irregularidad o deficiencia que a consideración de la ASCM debe prevenirse o corregirse para evitar su recurrencia, se emite una recomendación.
- Si se detectan acciones u omisiones en el actuar de los sujetos fiscalizados que puedan constituir presuntas faltas administrativas, se inicia la promoción de acciones ante las instancias respectivas, con el propósito de que se determinen las responsabilidades a las que haya lugar.

En esta sección se presenta la evolución de mediano plazo de las recomendaciones, con el propósito de tener una perspectiva de su trayectoria reciente y de sus principales características, particularmente las deficiencias hacia las que han apuntado en el tiempo.

Recomendaciones derivadas de las Cuentas Públicas de 2014 a 2020

El promedio de recomendaciones emitidas por auditoría realizada pasó de 9.0 en 2014 a 5.5 en 2020. En estos siete años se observa una tendencia prácticamente sostenida a la baja en la emisión de recomendaciones por auditoría realizada. No obstante, el análisis sectorial muestra una trayectoria menos homogénea.

Tabla 3 Recomendaciones emitidas por las Cuentas Públicas de 2014 a 2020							
Sector	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dependencias	384	362	293	452	460	214	170
Órganos desconcentrados	117	145	105	153	142	165	117
Entidades	434	508	335	305	415	322	223
Subtotal	935	1,015	733	910	1,017	701	510
Alcaldías	605	470	643	274	359	550	343
Órganos de gobierno	27	25	6	22	27	41	31
Organismos autónomos	100	94	95	68	136	49	33
Total de recomendaciones	1,667	1,604	1,477	1,274	1,539	1,341	917
Total de auditorías	185	186	188	194	194	194	165
Promedio de recomendaciones por auditoría	9.0	8.6	7.8	6.6	7.9	6.9	5.5

Por ejemplo, entre 2014 y 2020, en relación con las auditorías a organismos autónomos, dependencias y entidades, se redujo el coeficiente de recomendaciones emitidas por auditoría, en 58.8%, 51.1% y 45.2%, respectivamente. En cuanto a los órganos de gobierno, las alcaldías y los órganos desconcentrados, la contracción ha sido menor, aunque no menos importante, de 36.2%, 22.8% y 11.1%, en el mismo orden.

I.1. Clasificación de las Recomendaciones por Deficiencias Detectadas

Las recomendaciones emitidas se clasifican en ocho categorías según el tipo de deficiencia detectada. Esta clasificación resulta muy informativa, pues la distribución de las recomendaciones en las categorías no es homogénea y, por tanto, evidencia los rubros donde se concentran las áreas de oportunidad más amplias en materia de cumplimiento de la normativa.

De 2014 a 2020 el promedio de recomendaciones emitidas por auditoría se redujo de 9.0 a 5.5.

Etapa de Recomendaciones

Clasificación de las recomendaciones	
Deficiencias en la recaudación de ingresos	En el caso de las dependencias, se refiere a la recaudación por concepto de contribuciones (impuestos, productos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos) en favor del Gobierno de la Ciudad de México; en las alcaldías, a la captación de recursos autogenerados; y en las entidades, órganos desconcentrados y órganos autónomos, a la obtención de ingresos propios (prestación de servicios y otros ingresos).
Incumplimiento en el ejercicio del gasto	Se refiere a erogaciones mayores o menores que las presupuestadas, (estas últimas siempre y cuando no se hayan logrado las metas u objetivos del sujeto fiscalizado), a la realización de adecuaciones presupuestales no autorizadas, o a la aplicación de recursos para fines distintos a los previstos originalmente.
Falta de documentación justificativa o comprobatoria, y evidencia del presupuesto comprometido y devengado	Corresponde a los casos en que los sujetos fiscalizados carecen de los documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago o que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes; o a la falta de evidencia de que los bienes, servicios, obras o ayudas se entregaron en el plazo, fecha, cantidad, calidad, especie o condiciones establecidas.
Incumplimiento de la normativa interna aplicable	Se presenta cuando, en el desempeño de sus actividades, el sujeto fiscalizado no observó sus manuales, procedimientos y demás normatividad interna.
Carencia de normativa	Ocurre cuando las actividades del sujeto fiscalizado no están reguladas por manuales o procedimientos específicos, o cuando los documentos normativos respectivos de que dispone no están actualizados.
Debilidades del control interno	Se da cuando el sujeto fiscalizado carece de mecanismos de control o supervisión para garantizar la correcta ejecución de las actividades.
Incumplimiento de disposiciones legales	Cuando el sujeto fiscalizado no cumplió la ley aplicable, o generó normatividad interna que contradice las disposiciones legales.
Eventualidades o contingencias	En el caso de las dependencias, se refiere a la recaudación por concepto de contribuciones (impuestos, productos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos) en favor del Gobierno de la Ciudad de México; en las alcaldías, a la captación de recursos autogenerados; y en las entidades, órganos desconcentrados y órganos autónomos, a la obtención de ingresos propios (prestación de servicios y otros ingresos).

I.2. Estado de las Recomendaciones

Como puede observarse en las tablas 4 (cifras absolutas) y 5 (cifras relativas), en las Cuentas Públicas de 2014 a 2020 las deficiencias con un mayor peso específico recaen en tres categorías (de mayor a menor importancia relativa): incumplimiento de disposiciones legales, debilidades de control interno, e incumplimiento de la normativa interna aplicable. De acuerdo con la revisión y análisis de las cuentas públicas de 2014 a 2020, en estas tres categorías están contenidas, en promedio, el 91.3% de las recomendaciones emitidas.



Tabla 4
Recomendaciones emitidas por las Cuentas Públicas de 2014 a 2020,
según la irregularidad detectada

Tipo de irregularidad	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deficiencias en la recaudación de ingresos	0	2	0	1	2	3	0
Incumplimiento en el ejercicio del gasto	13	4	2	10	2	0	1
Falta de documentación justificativa o comprobatoria y evidencia del presupuesto comprometido y devengado	88	50	83	23	81	33	18
Incumplimiento de la normativa interna aplicable	167	129	89	88	113	81	64
Carencia de normativa	90	87	106	72	53	12	20
Debilidades del control interno	213	365	331	326	352	258	237
Incumplimiento de disposiciones legales	1,081	955	864	754	936	954	573
Eventualidades o contingencias	15	12	2	0	0	0	4
Total	1,667	1,604	1,477	1,274	1,539	1,341	917

En términos generales, las recomendaciones relacionadas con las categorías: “Deficiencias en la recaudación de ingresos”, “incumplimiento en el ejercicio del gasto”, y “eventualidades y contingencias” han sido mínimas en las Cuentas Públicas del periodo mencionado.

Respecto a las recomendaciones relacionadas con la “falta de documentación justificativa o comprobatoria y evidencia del presupuesto comprometido y devengado” y con la “carencia de normativa”, éstas han mostrado en el tiempo una trayectoria firme a la baja, lo que las coloca en revisiones recientes en números significativamente menores que los registrados en periodos previos, tanto en términos absolutos como relativos.

Tabla 5
Proporción de recomendaciones emitidas por las Cuentas Públicas
de 2014 a 2020, según la irregularidad detectada

Tipo de irregularidad	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deficiencias en la recaudación de ingresos	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.0
Incumplimiento en el ejercicio del gasto	0.8	0.2	0.1	0.8	0.1	0.0	0.1
Falta de documentación justificativa o comprobatoria y evidencia del presupuesto comprometido y devengado	5.3	3.1	5.7	1.8	5.3	2.5	2.0
Incumplimiento de la normativa interna aplicable	10.0	8.0	6.0	6.9	7.4	6.0	7.0
Carencia de normativa	5.4	5.4	7.2	5.6	3.4	0.9	2.2
Debilidades del control interno	12.8	22.8	22.4	25.6	22.9	19.2	25.8
Incumplimiento de disposiciones legales	64.8	59.6	58.5	59.2	60.8	71.2	62.5
Eventualidades o contingencias	0.9	0.8	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Etapa de Recomendaciones

Con relación a las recomendaciones derivadas del “incumplimiento de disposiciones legales”, que en las Cuentas Públicas de 2014 a 2020 representaron, en promedio, el 62.4% de las recomendaciones emitidas por ejercicio, éstas no muestran una tendencia firme hacia su disminución y sí una importancia relativa elevada en cada ejercicio, particularmente en lo que se refiere a los Sectores Central y Paraestatal.



Tabla 6
Recomendaciones emitidas por las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, en relación con el “incumplimiento de disposiciones legales”

Sector	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dependencias	190	181	162	238	310	163	115
Órganos desconcentrados	57	77	66	96	96	128	79
Entidades	<u>272</u>	<u>289</u>	<u>195</u>	<u>176</u>	<u>245</u>	<u>212</u>	<u>133</u>
Subtotal	519	547	423	510	651	503	327
Alcaldías	506	358	410	214	226	418	231
Órganos de gobierno	17	17	2	4	12	15	7
Organismos autónomos	<u>39</u>	<u>33</u>	<u>29</u>	<u>26</u>	<u>47</u>	<u>18</u>	<u>8</u>
Total	<u>1,081</u>	<u>955</u>	<u>864</u>	<u>754</u>	<u>936</u>	<u>954</u>	<u>573</u>

Si bien, en el periodo comprendido entre 2014 y 2020, las alcaldías recibieron un promedio de 5.4 recomendaciones relacionadas con la deficiencia “incumplimiento de disposiciones legales” por auditoría realizada, los Sectores Central y Paraestatal recibieron, en promedio, 4.6 recomendaciones relacionadas con estas deficiencias por cada auditoría.

Tabla 7
Recomendaciones emitidas por las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, en relación con el “incumplimiento de disposiciones legales” (por auditoría realizada)

Sector	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dependencias	4.5	4.5	4.2	4.4	5.5	4.5	3.0
Órganos desconcentrados	3.6	4.5	4.4	4.8	6.0	6.7	4.4
Entidades	<u>5.7</u>	<u>5.8</u>	<u>3.5</u>	<u>4.2</u>	<u>5.3</u>	<u>5.0</u>	<u>3.0</u>
Subtotal	4.9	5.1	3.8	4.4	5.5	5.2	3.2
Alcaldías	7.9	5.6	6.4	3.3	4.3	5.2	4.9
Órganos de gobierno	3.4	3.4	0.7	1.0	2.4	2.5	0.8
Organismos autónomos	<u>3.9</u>	<u>3.3</u>	<u>2.6</u>	<u>2.6</u>	<u>2.5</u>	<u>1.6</u>	<u>1.0</u>
Total	<u>5.8</u>	<u>5.1</u>	<u>4.6</u>	<u>3.9</u>	<u>4.8</u>	<u>4.9</u>	<u>3.5</u>

No obstante que, en términos generales, de 2014 a 2020 se observa una reducción de 5.8 a 3.5 recomendaciones relacionadas con esta deficiencia, es clara la resistencia a la baja cuando se observa la trayectoria reciente de estas recomendaciones para los Sectores Central y Paraestatal, y las alcaldías.

Por otra parte, las recomendaciones relacionadas con “debilidades del control interno”, que en las Cuentas Públicas de 2014 a 2020 representaron, en promedio, el 21.6% de las recomendaciones emitidas por ejercicio, también mantienen una importancia significativa que, no tienden a disminuir.

La emisión de este tipo de recomendaciones tiene implicaciones directas respecto al cumplimiento de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, por lo que no es un tema menor que, en el ejercicio de las facultades de comprobación que tiene la ASCM, en cada revisión y análisis de la Cuenta Pública se genere un conjunto importante de recomendaciones en esta materia.

En promedio, entre 2014 y 2020, 1.6 recomendaciones de las que se emitieron en cada auditoría se refieren a “debilidades de control interno”.

Tabla 8 Recomendaciones emitidas por las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, en relación con las “debilidades del control interno”							
Sector	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dependencias	100	101	88	154	85	33	44
Órganos desconcentrados	22	28	21	41	30	34	24
Entidades	60	121	77	64	95	76	66
Subtotal	182	250	186	259	210	143	134
Alcaldías	12	90	108	43	95	90	87
Órganos de gobierno	1	2	2	8	3	15	11
Organismos autónomos	18	23	35	16	44	10	5
Total	213	365	331	326	352	258	237

En términos generales, las recomendaciones relacionadas con “debilidades del control interno” promedian 1.6 recomendaciones por auditoría realizada en el periodo de 2014 a 2020. En el caso de las dependencias y los organismos autónomos es clara la reducción sostenida de las recomendaciones relacionadas con esta deficiencia.

Etapa de Recomendaciones

La mayor proporción de recomendaciones relativas a “deficiencias de control interno” se refieren específicamente al Ambiente de Control. En el período de 2017 a 2020 representaron el 62.9%.



Tabla 9
Recomendaciones emitidas por las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, en relación con las “debilidades del control interno” (por auditoría realizada)

Sector	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dependencias	2.4	2.5	2.3	2.9	1.5	0.9	1.2
Órganos desconcentrados	1.4	1.6	1.4	2.1	1.9	1.8	1.3
Entidades	1.3	2.4	1.4	1.5	2.1	1.8	1.5
Subtotal	1.7	2.3	1.7	2.2	1.8	1.5	1.3
Alcaldías	0.2	1.4	1.7	0.7	1.8	1.1	1.9
Órganos de gobierno	0.2	0.4	0.7	2.0	0.6	2.5	1.2
Organismos autónomos	1.8	2.3	3.2	1.6	2.3	0.9	0.6
Total	1.2	2.0	1.8	1.7	1.8	1.3	1.4

No obstante, dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales recibieron, en el periodo comprendido entre 2014 y 2020, un promedio de 1.8 recomendaciones relacionadas con esta deficiencia por auditoría realizada, mientras que las alcaldías recibieron, en promedio, 1.3 recomendaciones respecto a esta deficiencia por cada auditoría.

1.3. Análisis de las Recomendaciones y de sus Recurrencias

Un aspecto adicional, que tiene que ver con las “deficiencias del control interno”, es el análisis de sus recurrencias, es decir, se identifica en qué proporción se emitió la misma recomendación en el total de auditorías. Así, en el periodo 2017-2020, de los cinco componentes del control interno, el Ambiente de Control¹ ha sido en el que en una proporción mayor de auditorías tuvo recomendaciones, con una recurrencia promedio del 62.9%.

Tabla 10
Recurrencias en materia de “deficiencias del control interno” (proporción de auditorías con recomendaciones relacionadas)

Componente	Año			
	2017	2018	2019	2020
Ambiente de Control	44.8	74.7	79.9	52.1
Administración de Riesgos	34.0	35.6	35.1	35.2
Actividades de Control Interno	58.2	46.9	39.2	44.2
Información y Comunicación	26.3	23.2	19.1	17.0
Supervisión y Mejora Continua	29.9	39.2	48.5	44.2

¹ El Ambiente de Control es el componente base relacionado con proporcionar disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.

En segundo lugar aparece el componente Actividades de Control Interno,² con una recurrencia promedio del 47.1%; mientras que en tercer lugar se ubica el componente Supervisión y Mejora Continua,³ con una recurrencia promedio del 40.5%.

En resumen, los porcentajes de recurrencia, en al menos tres de los cinco componentes del esquema de control interno, son elevados, lo que evidencia un área de oportunidad importante para los sujetos de fiscalización, que puede atenderse de manera eficaz dado lo específico de las deficiencias relacionadas.

Por último, las recomendaciones relacionadas con la deficiencia “incumplimiento de la normativa interna aplicable” representaron en la revisión y análisis de las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, en promedio, el 7.3% de las recomendaciones emitidas por ejercicio. Si bien esta proporción no es menor, en términos generales se puede observar una reducción sostenida en el tiempo de las recomendaciones relacionadas con esta deficiencia.

Tabla 11 Recomendaciones emitidas por las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, en relación con el “incumplimiento de la normativa interna aplicable”							
Sector	Año						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dependencias	42	41	13	17	12	11	8
Órganos desconcentrados	12	6	2	5	3	2	3
Entidades	49	46	43	30	42	29	19
Subtotal	103	93	58	52	57	42	30
Alcaldías	28	10	4	5	7	11	2
Órganos de gobierno	3	5	1	10	8	9	12
Organismos autónomos	33	21	26	21	41	19	20
Total	167	129	89	88	113	81	64

Como se mencionó, a partir de la evolución reciente de las recomendaciones emitidas en la revisión y análisis de las Cuentas Públicas de 2014 a 2020, las deficiencias con un mayor peso específico recaen prácticamente en tres categorías: el “Incumplimiento de disposiciones legales”, las “debilidades de control interno”, y el “incumplimiento de la normativa interna aplicable”.

² Las Actividades de Control Interno constituyen el componente relacionado con las políticas y procedimientos establecidos para alcanzar los objetivos institucionales y responder a sus riesgos asociados, incluidos los de corrupción y los de sistemas de información.

³ La Supervisión y Mejora Continua es el componente relacionado con la vigilancia y evaluación periódica de la eficacia, eficiencia y economía del esquema de control interno.

Etapas de Recomendaciones

La concentración tan importante de recomendaciones en deficiencias tan concretas permite diseñar y ejecutar una estrategia clara y específica para su atención expedita. En términos generales, estas tres categorías de deficiencias guardan una relación muy estrecha, de manera que pueden entenderse como una debilidad de diversos tramos de control relacionados con la manera en la que las instituciones interpretan y adoptan el marco externo que las orienta, relacionan las responsabilidades de los diversos niveles de dirección y operación que tienen, y establecen los mecanismos para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Por la importancia del esquema de control interno y sus componentes en la implementación de una estrategia que permita atender de manera estructural las recomendaciones que exhiben tan recurrentes deficiencias, es preciso conocer y difundir los detalles del modelo del esquema que aplica la ASCM para valorar el control interno. Esto se realiza en el siguiente capítulo.



II. Evaluación Preliminar del Control Interno de los Sujetos de Fiscalización

A partir de este año la ASCM diseñó y desarrolló una plataforma tecnológico-digital orientada a obtener información preliminar para determinar el estado que guardan los componentes de control interno en cada uno de los sujetos de fiscalización.

Lo anterior permitirá a este órgano de fiscalización reforzar el enfoque preventivo en la atención de faltas administrativas; contribuir al combate efectivo a la corrupción; cumplir el marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción y las normas INTOSAI, entre otras.

Otra ventaja competitiva de la plataforma es que robustece la tarea de fiscalización al propiciar la retroalimentación entre la ASCM y las instancias contraloras en todos los órganos y ámbitos de gobierno.

Para muestra, podemos reportar que por primera vez en la historia de este órgano fiscalizador hemos realizado una evaluación preliminar del control interno del 100% de los sujetos de fiscalización reportados en la Cuenta Pública de 2021.

Si bien, al cierre del presente informe aún no se efectúan auditorías a la cuenta pública de 2021, lo cierto es que la información generada por la plataforma permitirá avanzar con celeridad en la revisión de los componentes de control interno.

Marco Integrado de Control Interno

El Marco Integrado de Control Interno (MICI) una herramienta para la consecución de los objetivos institucionales, minimiza los riesgos, reduce la ocurrencia de actos de corrupción y fraude, e incluye en los procesos de la institución las Tecnologías de la Información



y Comunicaciones (TIC); asimismo, respalda la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos y, consolida los procesos de rendición de cuentas y de transparencia gubernamental.

El MICI para el sector público establece, actualiza y mejora de manera continua sus sistemas de control interno, acordado en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

El control interno es un proceso efectuado por el órgano de gobierno, el titular, la administración y los demás servidores públicos de una institución, esto con la finalidad de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir actos de corrupción.

Estos objetivos y sus riesgos relacionados pueden ser clasificados en una o más de las siguientes categorías:

- **Operación.** Se refiere a la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones.
- **Información.** Consiste en la confiabilidad de los informes internos y externos. Estos a su vez se pueden agrupar en tres subcategorías: financieros externos, no financieros externos, e internos financieros y no financieros.
- **Cumplimiento.** Se relaciona con el apego a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables. Incluye la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, así como la prevención de la corrupción en el desempeño.

El control interno incluye planes, métodos, programas, políticas y procedimientos utilizados para alcanzar el mandato, la misión, el plan estratégico, los objetivos y las metas institucionales. Asimismo, constituye la primera línea de defensa en la tutela de los recursos públicos y la prevención de actos de corrupción; además, ayuda a lograr los resultados programados a través de la administración eficaz de todos sus recursos: tecnológicos, materiales, humanos y financieros, entre otros.

El control interno conforma un sistema integral y continuo aplicable al entorno operativo de una institución, el cual, llevado a cabo por su personal, provee una seguridad razonable, no absoluta, de que los objetivos de la institución serán alcanzados.

Además, no es un evento único y aislado. Por el contrario, son una serie de acciones y procedimientos desarrollados y relacionados que se realizan durante el desempeño de las operaciones de una institución. Es reconocido como una parte intrínseca de la gestión de procesos operativos para guiar las actividades de la institución y no como un sistema separado dentro de ésta. En este sentido, el control interno se establece en el interior de la institución como una parte de la estructura organizacional para ayudar al titular, a la administración y al resto de los servidores públicos a alcanzar los objetivos institucionales de manera permanente en sus operaciones.

El titular es responsable de asegurar, con el apoyo de unidades especializadas y el establecimiento de líneas de responsabilidad, que su institución cuenta con un control interno apropiado, lo cual significa que debe contar con las características siguientes:

- Es acorde con el tamaño, estructura, circunstancias específicas y mandato legal de la institución.
- Contribuye de manera eficaz, eficiente y económica a alcanzar las tres categorías de objetivos institucionales: operaciones, información y cumplimiento.
- Asegura, de manera razonable, la protección de los recursos públicos, la actuación honesta de todo el personal y la prevención de actos de corrupción.
- Implementa controles adecuados y suficientes en toda la institución.
- Supervisa y evalúa periódicamente los márgenes de corrupción.
- Mejora de manera continua el mismo control interno, con base en los resultados de las evaluaciones periódicas realizadas por los auditores internos y externos, entre otros elementos.

Por lo tanto, todo el personal de la institución es responsable de que existan controles adecuados y suficientes para el desempeño de sus funciones específicas, los cuales contribuyen al logro eficaz y eficiente de sus objetivos, de acuerdo con el modelo de control interno establecido y supervisado por las unidades o áreas de control designadas para tal efecto por el titular de la institución.

El titular es responsable de asegurar, con el apoyo de las unidades especializadas y el establecimiento de líneas de responsabilidad, que su institución cuenta con un control interno apropiado.

Valoración Preliminar

Como parte de las responsabilidades del titular se destacan:

- Establecer los objetivos institucionales de control interno, y
- Asignar a las unidades la responsabilidad de implementar controles, supervisar, evaluar, y mejorar de manera continua el control interno.

La administración es directamente responsable de todas las actividades de la institución por cuanto hace al diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno. Los servidores públicos distintos al titular y a la administración que apoyan en el diseño, implementación y operación del control interno, son responsables de informar sobre cuestiones o deficiencias relevantes que hayan identificado en relación con los objetivos institucionales de operación, información, cumplimiento legal, salvaguarda de los recursos y prevención de la corrupción.

Asimismo, la instancia de supervisión es la unidad independiente de los responsables directos de los procesos, que evalúa el adecuado diseño, implementación y operación del control interno.

La estructura general del modelo de control interno se compone por 5 normas o componentes, 17 principios y 50 puntos de interés de manera enunciativa mas no limitativa.

ESTRUCTURA DEL CONTROL INTERNO

Componentes	Principios	Puntos de interés
1 Ambiente de control	5	16
2 Administración de riesgos	4	10
3 Actividades de control	3	11
4 Información y comunicación	3	7
5 Supervisión	2	6
Total	17	50

FUENTE: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF).

Los 5 componentes y 17 principios del control interno son diseñados, implementados y operados adecuadamente, conforme al mandato y circunstancias específicas de la institución, y si un principio o componente no cumple estos requisitos, o si los componentes no operan en conjunto de manera sistémica, el control interno no es apropiado y no da los resultados esperados. Los componentes se describen a continuación:

Ambiente de Control

1. Mostrar actitud de respaldo y compromiso con la integridad.
2. Ejercer la responsabilidad de vigilancia.
3. Establecer la estructura, responsabilidad y autoridad.
4. Demostrar compromiso con la competencia profesional.
5. Establecer la estructura para la rendición de cuentas.



Administración de Riesgos

1. Definir objetivos y tolerancias al riesgo.
2. Identificar, analizar y responder a los riesgos.
3. Considerar el riesgo de corrupción.
4. Identificar, analizar y responder al cambio.



Actividades de Control Interno

1. Diseñar actividades de control.
2. Diseñar actividades para los sistemas de información.
3. Implementar actividades de control.

Información y Comunicación

1. Usar información de calidad.
2. Comunicar internamente.
3. Comunicar externamente.

Supervisión y Mejora Continua

1. Realizar actividades de supervisión.
2. Evaluar los problemas y corregir las deficiencias.

En el modelo MICI para que el desarrollo de una auditoría pueda realizarse oportunamente la administración debe cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos de documentación y formalización del control interno:

- Documentar, formalizar y actualizar oportunamente su control interno.
- Documentar y formalizar, mediante políticas y procedimientos, las responsabilidades de todo el personal respecto del control interno.
- Documentar y formalizar los resultados de las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes para identificar problemas, debilidades o áreas de oportunidad en el control interno.
- Evaluar, documentar, formalizar y completar, oportunamente, las acciones correctivas correspondientes para la resolución de las deficiencias identificadas.
- Documentar y formalizar, de manera oportuna, las acciones correctivas impuestas para la resolución de las deficiencias identificadas.

Además, resulta necesario ejercer el juicio profesional y las aptitudes multidisciplinarias relacionadas con el perfil del auditor forense y observar las disposiciones jurídicas y normativas aplicables con el propósito de determinar qué documentación adicional puede ser necesaria para poder realizar una investigación de algún ilícito, además de reforzar un control interno apropiado.

El estudio se realizó con base en el Modelo de Evaluación del Control Interno para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México previsto en el Manual del Proceso General de Fiscalización de la ASCM. Dicho modelo, aplicado y procesado por medios electrónicos, fue elaborado con el propósito de disponer de una herramienta que permite a esta entidad determinar la situación



que guarda el control interno en los sujetos de fiscalización de la Ciudad de México, e identificar con ello áreas de oportunidad que contribuyan a su fortalecimiento.

Para su elaboración se consideró el Modelo de Evaluación de Control Interno de la Administración Pública Estatal que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) preparó en 2015 con base en el modelo COSO y en los resultados de estudios que realizó en relación con la situación del control interno en el Sector Público Federal; así como en lo previsto en la Ley de Auditoría y Control Interno, y en los Lineamientos de Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México, publicados en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 8 de enero de 2018.

El modelo de evaluación también se basa en los componentes, principios y puntos de interés que las mejores prácticas internacionales en materia de control interno ponen de manifiesto.

Los componentes corresponden a lo que se requiere para lograr los objetivos (unidades operativas, personalidad jurídica y otras estructuras); los principios respaldan el diseño y la implementación y operación de los componentes asociados, y representan los requerimientos para establecer un control interno apropiado a la naturaleza, tamaño, disposiciones jurídicas y mandato de la institución; y los puntos de interés ayudan al titular y a la administración a diseñar, implementar y operar el control interno y a valorar si los principios relevantes efectivamente están presentes, funcionan e interactúan correctamente.

Consideraciones

Los elementos que integran el modelo de evaluación del control interno son el cuestionario para la evaluación del control interno, los criterios para la valoración de las respuestas del cuestionario, características de la evidencia documental solicitada, y los parámetros de valoración cuantitativa.

Mediante la aplicación de un cuestionario se recopila información y evidencia documental de los sujetos de fiscalización, para realizar un estudio general que de manera preliminar dé a conocer la implementación de su control interno, y funcione como una base que permita agilizar las labores de fiscalización al conocer la idoneidad de su existencia y operación dentro de sus unidades administrativas, en sus procesos, funciones y actividades.

El cuestionario permitirá a la ASCM obtener información preliminar sobre el estatus de los controles aplicados por los sujetos de fiscalización.

Esta actividad se realiza con el uso de medios electrónicos de comunicación y de procesamiento de información.

Las preguntas del cuestionario se distribuyen por cada uno de los 5 componentes del control interno y sus 17 principios relevantes, como se explica a continuación:

II.1. Ambiente de Control

En este caso se consideran 62 preguntas, cuyo objetivo es identificar si se establecieron normas, mecanismos y estructuras que permitan llevar a cabo el control interno del sujeto de fiscalización, como lo son el manual administrativo (con apartados de organización y de procedimientos) para regular la operación del ente; y el código de ética y de conducta que contempla los principios y valores que deben observar por las personas servidoras públicas. También se conoce si los documentos referidos se difundieron al personal para promover su cumplimiento.

Asimismo, se toman en cuenta los temas de la capacitación y la evaluación del desempeño del personal de la institución, con la finalidad de conocer el compromiso del sujeto de fiscalización con la competencia profesional de sus servidores públicos.

Con esto se persigue determinar si la administración del sujeto de fiscalización ha establecido y mantiene una actitud de respaldo hacia el control interno y ejerce la responsabilidad de vigilancia.

II.2. Administración de Riesgos

Se incorporaron 14 preguntas dirigidas a determinar si se cuenta con una definición formal de los objetivos y metas estratégicos tanto del sujeto de fiscalización en general como de sus unidades administrativas en particular, y si éstos son conocidos por los responsables de su consecución, como condición previa para evaluar los riesgos que pudieran impedir el cumplimiento de esos objetivos y metas.

Se consideró también la existencia de normatividad interna relacionada con la metodología para la administración de riesgos de corrupción.

II.3. Actividades de Control Interno

Se incluyeron 23 preguntas para identificar las medidas establecidas por el sujeto de fiscalización, mediante políticas y procedimientos, para responder a los riesgos que pudieran afectar el cumplimiento de sus objetivos y fortalecer el control interno.

Se busca también determinar si el sujeto de fiscalización dispone de mecanismos (sistemas informáticos) que apoyen las actividades y operación del rubro o función de gasto (o su equivalente) a revisar, así como sus procedimientos administrativos.

II.4. Información y Comunicación

Se incorporaron seis preguntas dirigidas a verificar si el sujeto de fiscalización cuenta con mecanismos de control que permitan difundir la información necesaria para que el personal cumpla sus responsabilidades en particular y, en general, los objetivos institucionales.

II.5. Supervisión y Mejora Continua

Mediante cinco preguntas, se persigue identificar si el sujeto de fiscalización realiza acciones de mejora del control interno, actividades de supervisión y monitoreo de las operaciones relacionadas con las actividades sustantivas; y si procura el cumplimiento programado de sus objetivos y si toma en cuenta su Programa Anual de Control Interno (PACI) y su Programa Anual de Auditoría (PAA).

Parámetros de Valoración Cuantitativos

Para la valoración de las respuestas del cuestionario y de la evidencia documental correspondiente, se determinaron parámetros cuantitativos y cualitativos para analizar la información obtenida y determinar un puntaje a cada respuesta. Como resultado de la aplicación del cuestionario de evaluación del control interno del sujeto de fiscalización y a fin de obtener el diagnóstico preliminar correspondiente, el procedimiento fue el siguiente:

- Se diseña el cuestionario con preguntas para los 5 componentes de control interno y sus 17 principios relevantes.
- Se determina una escala de valoración de 100 puntos.
- Se asigna el valor de 20 puntos a cada uno de los componentes del control interno, para un total de 100 puntos, ya que tienen la misma importancia.
- Se asigna un puntaje a cada pregunta en función del valor de los 20 puntos asignados a cada componente y del número de preguntas que éste incluyó.

De acuerdo con lo anterior, se determinan los siguientes valores:

Valoración Preliminar

PONDERACIÓN DE VALORES POR COMPONENTE Y PREGUNTA

Rangos (puntos)			Estatus de implementación del control interno
Total	Por componente de control interno	Nivel	
0 a 39	0 a 8	Bajo	Se requieren mejoras sustanciales para establecer o fortalecer la implementación del control interno a nivel institucional.
40 a 69	9 a 14	Medio	Se requiere atender las áreas de oportunidad que fortalezcan el control interno institucional.
70 a 100	15 a 20	Alto	El control interno institucional es acorde con las características de la institución y con su marco jurídico aplicable. Es importante fortalecer su autoevaluación y mejora continua.

Rangos de Valoración

Con base en los elementos descritos se determina el rango alto, medio o bajo, y con ello el estatus de implementación del control interno en los sujetos de fiscalización, de manera total y por componente, en función de los resultados de la valoración de las respuestas del cuestionario y de las evidencias aportadas.

Componente del control interno	Número de preguntas	Valor por componente (%)	Valor por pregunta (Puntos)	Valor de las preguntas por componente (Puntos)
		(1)	(2) / (1) (3)	(3) x (1) (4)
Ambiente de Control	62	20.0	0.3226	20.0
Administración de Riesgos	14	20.0	1.4286	20.0
Actividades de Control Interno	23	20.0	0.8696	20.0
Información y Comunicación	6	20.0	3.3333	20.0
Supervisión y Mejora Continua	5	20.0	4.0000	20.0
Total	110	100.0		100.0

Como ejemplo del proceso de evaluación que lleva a cabo la ASCM, se muestra el caso de la Alcaldía Iztacalco, que presentó documentos suficientes en cada uno de los componentes del control interno.

Respecto al componente Ambiente de Control, se confirmó que la alcaldía cuenta con:

- Una estructura orgánica aprobada y actualizada.
- Dos manuales administrativos registrados.

- Procedimientos administrativos acordes con su estructura orgánica.
- Un Comité de Administración de Riesgos y Evaluación de Control Interno y sus actas de sesiones ordinarias y extraordinarias.
- Un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios y sus actas de sesiones ordinarias y extraordinarias.
- La difusión y cumplimiento del Código de Ética de la Administración Pública de la Ciudad de México.
- Un Código de Conducta.
- Un buzón ciudadano para la recepción de denuncias.
- Un Programa Operativo Anual en el que se definen su misión, visión, objetivos y metas institucionales.
- Un Programa de Anual de Capacitación.

En cuanto al componente Administración de Riesgos, el órgano político-administrativo contó con:

- Un Programa Operativo Anual que se sujeta al Programa de Gobierno y el cual difundió entre su personal.
- Indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos y metas.
- Una programación, presupuestación y asignación de recursos de acuerdo con los objetivos estratégicos.
- La identificación de riesgos por conducto de su Comité de Administración de Riesgos y Evaluación de Control Interno.

En relación con el componente Actividades de Control Interno, la alcaldía cuenta con:

- Procedimientos específicos relacionados con todos los momentos contables del gasto (registro, aprobación, modificación, compromiso, devengo, ejercicio y pago).
- El Sistema SAP-GRP para el registro de operaciones en materia de recursos, financieros, humanos, materiales y obra pública.

Valoración Preliminar

- Mecanismos de control interno para supervisar la elaboración de los contratos que celebró, así como para la supervisión y monitoreo del cumplimiento de las obligaciones establecidas en éstos.

En cuanto al componente Información y Comunicación, el órgano político-administrativo:

- Difundió su estructura orgánica y sus manuales administrativos, y los publicó en el portal de transparencia de su página de internet.
- Difundió el Código de Ética entre sus servidores públicos.
- Difundió su Código de Conducta y lo publicó en el portal de transparencia de su página de internet.
- Contó con calendarios para validar la información contenida en los reportes e informes que generó.

Respecto del componente de Supervisión y Mejora Continua, se realizaron las siguientes acciones:

- En los manuales administrativos del órgano político-administrativo se encuentran plasmados los tramos de control y supervisión.
- Contó con un plan de acción para aplicar las recomendaciones y observaciones derivadas de auditorías internas o externas.
- Supervisó y monitoreó que las operaciones que desarrolló se realizaron para el cumplimiento de los objetivos institucionales.



III. Impacto de la Fiscalización: Mejores Prácticas en los Sujetos de Fiscalización

La administración pública, entendida como el conjunto de autoridades gubernamentales responsables de satisfacer los intereses colectivos de la ciudadanía, de manera eficiente y eficaz, debe permanecer en constante dinamismo, lo que implica implementar más y mejores estrategias de gestión pública que potencialicen la capacidad de respuesta del gobierno, no sólo para el logro de los objetivos de mediano plazo de las políticas públicas, también para que, de manera cotidiana, los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos.

Un ejemplo de estos desafíos ha sido la pandemia de SARS-CoV-2, que trajo consigo escenarios críticos. Si bien habían existido experiencias complejas, ninguna con la magnitud y resistencia con la que se presentó el Covid-19, y cuyas consecuencias aún se encuentran a la vista. El aislamiento al que nos sometimos para priorizar la salud pública nos obligó a encontrar nuevas formas de administración y comunicación para dar continuidad en la gestión de muchas actividades.

En ese contexto, las tecnologías de la información jugaron un papel relevante, al favorecer la inclusión digital, lo que representó para las autoridades de la Ciudad de México la necesidad de innovar con iniciativas y proyectos encaminados a mejorar la conectividad y, con ello, agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y facilitar los procesos y actividades del sistema público local.

Los dos últimos años nos hemos convertido en receptores de innumerables aprendizajes que nos han llevado al análisis y a la reflexión en torno a la problemática actual. Así, hemos sido capaces de encontrar, en situaciones de gran vulnerabilidad, áreas de oportunidad para desarrollar y poner en práctica acciones efectivas, con el fin de enfrentar los efectos de la pandemia.

En esta dinámica, los servidores públicos son sin duda un factor esencial, ya que diariamente contribuyen a este quehacer gubernamental desde diversas posiciones y, es gracias a esa suma de talentos,



Impacto de la Fiscalización

que se han encontrado nuevas maneras de eficientar los resultados de una forma coordinada y cooperativa. A esta experiencia se le conoce como “Buenas Prácticas” y está caracterizada por lograr resultados positivos innovando y mejorando la gestión del servicio público, haciendo que la actividad merezca ser compartida, con el propósito de ser adoptada por el mayor número posible de instituciones.

Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) define las buenas prácticas como aquellos ejercicios de diseño de políticas públicas, monitoreo y evaluación que generan un valor público, es decir, que producen información útil para la mejora continua y toma de decisiones gubernamentales, que pueden trascender los cambios políticos y administrativos y, además, pueden replicarse y adaptarse en otros contextos.⁴

Las buenas prácticas poseen características universales que se aplican, entre otros, en el ámbito público, lo que permite una mejora en la prestación de servicios por parte del Gobierno. Con el propósito de reconocer su utilidad y vigencia en la administración pública de la Ciudad de México, es necesario abordar primero el derecho a la buena administración pública, que se incorporó en la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 7 “Ciudad Democrática” apartado A, numeral 1, y mediante el cual se reconoce que toda persona tiene derecho a la buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

El derecho a la buena administración pública implica la interacción entre las instituciones y la ciudadanía para crear estándares de servicio y mejora de procedimientos a fin de optimizar la gestión pública e incorporar a los ciudadanos en las decisiones gubernamentales para rendirles cuentas sobre el funcionamiento administrativo.

Al igual que las buenas prácticas, este concepto se ha difundido y reconocido en diferentes regiones del mundo. Por ejemplo, en la Unión Europea se estableció la Carta de los Derechos Fundamentales, que también contempla el Derecho a la Buena Administración. En América Latina se aprobó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, la cual reconoce la Buena Administración Pública como

⁴ CONEVAL, C. N. (2021). Obtenido el 17 de junio de 2022 de: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Buenas_practicas_2021/Convocatoria-buenas-practicas-EF-2021.pdf.

una obligación donde el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana, de modo que las actuaciones administrativas armonicen los criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad.

En resumen, es imprescindible que los ciudadanos gocen del pleno ejercicio de sus derechos en las mejores condiciones, sabiendo que el sistema público cuenta con buenas prácticas que procuran su adecuado funcionamiento a fin de lograr una correcta transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y participación ciudadana.

La aplicación de buenas prácticas ayuda a reducir errores, facilitar el uso de recursos y obtener mejores resultados que finalmente benefician no sólo a las instituciones públicas, ya que sus efectos se ven reflejados en la ciudadanía, lo cual influye para lograr un buen gobierno.

En un contexto general, las buenas prácticas tienen diversas características: son innovadoras, sostenibles en el tiempo, satisfacen necesidades específicas, logran un resultado exitoso, sistematizan un proceso, tienen un impacto demostrable y tangible, son técnicamente posibles, fáciles de aprender y replicar, además deben tener un potencial de repetición, y deben ser adaptables a situaciones similares. Estas prácticas incrementan el valor público y el buen gobierno, toda vez que con las acciones de calidad que ejercen los servidores públicos al llevar a cabo las funciones que les son encomendadas contribuyen a una mejor gestión y rendición de cuentas.

La Auditoría Superior de la Ciudad de México, como resultado del ejercicio proactivo derivado de las auditorías que realiza a los sujetos de fiscalización, se dio a la tarea de identificar aquellas acciones desarrolladas por las autoridades tendientes a mejorar las prácticas que realizan. En este sentido, se ejemplifican a continuación algunos casos de éxito que pudo advertir esta autoridad a partir de los trabajos de fiscalización que llevó a cabo.

Las buenas prácticas son: innovadoras, sostenibles, técnicamente posibles, fáciles de aprender y replicar, y llevan a la sistematización de procesos y a resultados exitosos.

Impacto de la Fiscalización

III.1. Mejora y Aprendizaje en la Administración Pública “Agenda MAAP”

La Ciudad de México ha fomentado la modernización y el uso de los recursos tecnológicos para garantizar a sus habitantes el acceso pleno al ejercicio de sus derechos, teniendo como base los principios de honestidad y buen gobierno. En este sentido, la Secretaría de Administración y Finanzas, en conjunto con las demás autoridades de la Ciudad de México, impulsó un programa de modernización cuyo objetivo principal es crear un espacio de diagnóstico, análisis y discusión sobre los retos y oportunidades que enfrenta la gestión pública de la Ciudad de México.

Este programa tiene efectos, principalmente, en la profesionalización del capital humano de la administración pública de la ciudad, visto como el principal recurso para el desarrollo de las instituciones y la mejora de su desempeño.

Con este enfoque, durante 2021 se lanzó una iniciativa dirigida a todos los servidores públicos de la Ciudad de México, llamada Mejora y Aprendizaje en la Administración Pública, mejor conocida como la “Agenda MAAP”, que permite a los servidores públicos acercarse a conocimientos, mecanismos y herramientas digitales para adquirir habilidades que incidan en el desempeño de sus funciones.

En términos generales, los servidores públicos asisten a conferencias, talleres y pláticas en las que los responsables directos del diseño e implementación de políticas públicas comparten sus experiencias. Los temas abordados como parte de la Agenda MAAP se dividen en cinco ejes:

1. Compras públicas inteligentes
2. Presupuesto con valor público
3. Transparencia y rendición de cuentas
4. Innovación en la gestión gubernamental
5. Personas que transforman la gestión pública en la ciudad

De la “Agenda MAAP” se destaca la importancia de que sean los servidores públicos quienes difundan, mediante estos foros, su experiencia, y que puedan servir como ejemplo para nutrir y optimizar la formación en el servicio público.



De lo expuesto se puede concluir que las buenas prácticas, entendidas como la mejora e innovación en los procedimientos que los servidores públicos siguen para facilitar la gestión de los servicios, trámites y, en general, cualquier actividad que realicen, son un modelo de actuar institucional que puede replicarse para beneficio de la ciudadanía y de las instituciones públicas en su conjunto.

Los casos que aquí se detallaron demuestran que es factible mejorar el desempeño propio para lograr mejores resultados, garantizar la transparencia y rendición de cuentas, así como la medición continua de los resultados e impacto ante la sociedad.

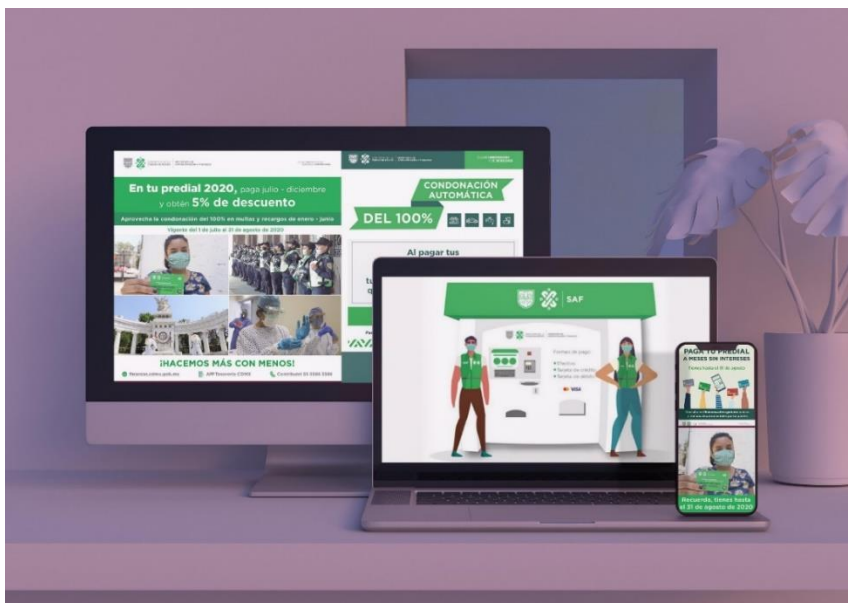
III.2. Buenas Prácticas identificadas en la Labor Auditora

Como se mencionó, en continuidad a los procesos operativos en las instituciones de gobierno, en un entorno complicado por la pandemia de Covid-19, se priorizó el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación como herramienta de buenas prácticas.

Caso 1: Otorgamiento de Condonaciones Fiscales

Secretaría de Administración y Finanzas
ASCM/6/20

En 2020, la Secretaría de Administración y Finanzas condonó parcialmente el pago del impuesto predial y el 100% de recargos, multas y gastos de ejecución. Esta medida se implementó con el propósito de fortalecer la economía de las familias de la Ciudad de México.



Impacto de la Fiscalización

Este caso se identificó como buena práctica porque:



- En un entorno de reducción drástica de la actividad económica, diseñar programas de apoyo a los contribuyentes no sólo disminuye la carga tributaria sobre los hogares, liberando recursos para que atiendan otras presiones de gasto, también incentiva el cumplimiento tributario.
- Un registro oportuno y completo de los beneficiarios garantiza la operación efectiva del programa y facilita actualizaciones posteriores, tanto de la información de los beneficiarios como de los inmuebles sujetos de fiscalización.
- Acompañar con una estrategia efectiva de comunicación la implementación de acciones y programas de política pública es fundamental para alcanzar a la población objetivo.

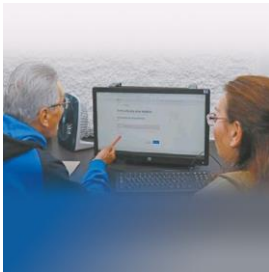
**Caso 2: Ciberescuelas en PILARES**

Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación
ASCM/15/20

En 2020, la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTEI) llevó a cabo el programa social denominado “Ciberescuelas en PILARES 2020”, que consiste en dotar a los centros comunitarios ubicados en las colonias con bajos índices de desarrollo social con equipos de cómputo y conexión a internet con la finalidad de atender la problemática del abandono escolar y exclusión del sistema educativo.

Este caso se identificó como buena práctica porque:

- Los usuarios redujeron su brecha digital respecto al resto de la población profesionalmente activa.
- La población atendida desarrolló nuevas habilidades y una mayor preparación académica.
- La población localizada en zonas de alta marginación fue alcanzada con una oferta programática orientada a eliminar la exclusión del sistema educativo.



- El programa pudo transitar hacia una etapa de focalización más específica, al lograr que servidores públicos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana fueran incorporados como beneficiarios del programa, de manera que la capacitación continua les permitiera acceder a mejores oportunidades laborales en el futuro.

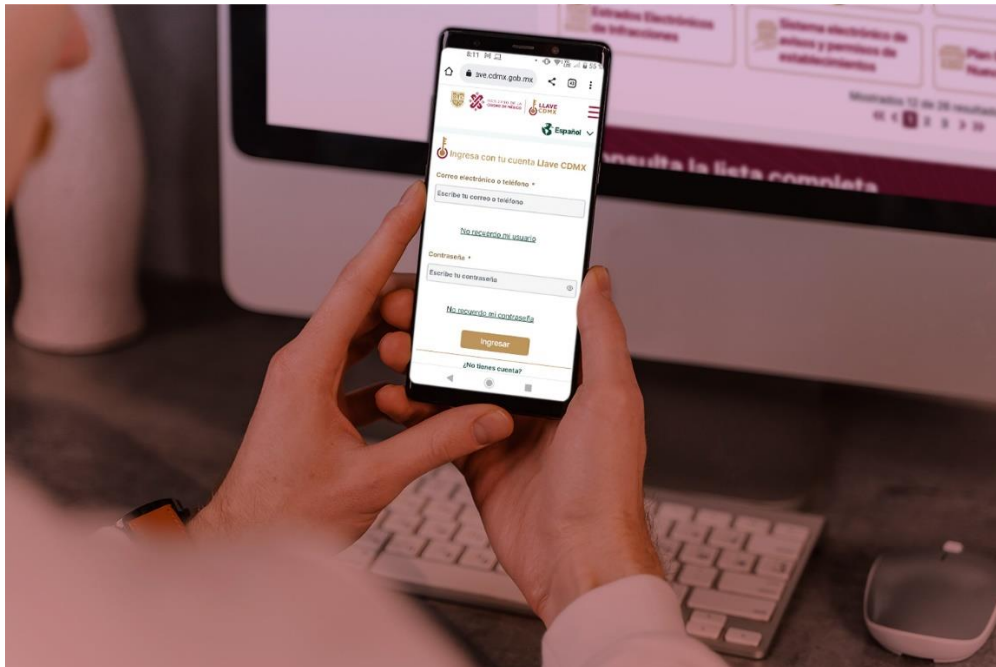
Dado el éxito de su focalización, se han sentado las bases para que la SECTEI implemente el programa en otras instituciones de la Administración Pública de la Ciudad de México, con la finalidad de ampliar habilidades y formación académica de los servidores públicos en la Ciudad de México.

Caso 3: Registro de Beneficiarios del Seguro de Desempleo mediante la Aplicación “Llave CDMX”

Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo

ASCM/26/20

Como parte del programa social “Seguro de Desempleo Emergente”, en 2020, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) implementó el registro de posibles beneficiarios mediante el mecanismo denominado “Llave CDMX”, una aplicación creada por la Agencia Digital de Innovación Pública para permitir a los ciudadanos realizar diversos trámites gubernamentales en línea, como el que nos ocupa.



Impacto de la Fiscalización

Esta iniciativa se consideró como ejemplo de buena práctica porque:

- No fue necesario para los beneficiarios trasladarse a las oficinas de la STyFE, ni hacer extensas filas para recibir información o entregar documentación, y se logró un ahorro significativo en tiempo y dinero para los solicitantes.
- Se facilitó la labor de los servidores públicos con la automatización de los procesos, ya que fue más fácil el tratamiento de la información durante las distintas etapas del programa, desde la calificación de las solicitudes, hasta la generación de padrones de beneficiarios, pasando por el otorgamiento de apoyos y el archivo de los expedientes.
- Se redujo el volumen de papel empleado para la integración de los expedientes de los beneficiarios y del espacio físico que ocupan en el archivo de la dependencia.

Caso 4: Uso de las Tecnologías Informáticas y de Comunicación

Tribunal Electoral de la Ciudad de México
ASCM/115/20

En 2020, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TE) implementó herramientas tecnológicas para garantizar el acceso a la justicia y para proteger la salud de los servidores públicos de la institución.

Esta iniciativa se consideró como ejemplo de buena práctica porque:

- Se ofreció a la ciudadanía la opción de interponer medios de impugnación y enviar documentación por vía remota, además de realizar sesiones públicas por videoconferencia.
- Se dieron a conocer las funciones y actividades que realiza el TE mediante 3,050 publicaciones en Facebook y 3,189 en Twitter.⁵ Además, se transmitieron en vivo 62 sesiones públicas de la Sala Superior, que tuvieron un alcance de 317,517 visualizaciones, y que pueden ser consultadas en su canal de YouTube.⁶

⁵ Informe de Labores 20-21 del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, visible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/af1521d91abbc5b.pdf>.

⁶ Idem.



IV. La Auditoría Forense en el Marco de Fiscalización de la ASCM

La auditoría forense tiene como objetivo la revisión de los hechos, información, documentos, procesos y evidencias para detectar actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad, de manera que se obtengan las evidencias suficientes, de carácter probatorio, que sirvan de base a las autoridades competentes para la determinación de responsabilidades.⁷

Este capítulo expone los principales elementos que conforman el marco conceptual de la auditoría forense. Es reciente la incorporación de este tipo de auditorías al conjunto de herramientas de fiscalización con que cuenta la ASCM, por lo que resulta pertinente señalar sus características y presentar el detalle de sus objetivos.

La Constitución Política de la Ciudad de México establece que se contará con un Sistema Anticorrupción como instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos. Esta coordinación se ha reforzado en el transcurso del tiempo y actualmente aprovecha diversos elementos para cumplir el propósito del sistema de una manera más oportuna y eficiente. Por ejemplo, la complementariedad entre las tareas de los órganos internos de control y de la entidad de fiscalización superior representa una oportunidad fundamental para la prevención e investigación del fraude en la gestión pública.

En este sentido, la auditoría forense resulta una herramienta oportuna para que la plataforma de combate a la corrupción, de la que es parte la ASCM, disponga de instrumentos precisos para apuntalar sus capacidades.



⁷ La auditoría forense tiene sustento jurídico en los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 61, 62, 63, 64 y 66 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 2 y 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 2, 6 y 7 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México; 230, 256, 256 Bis, 263, 267, 271 y 274 del Código Penal para el Distrito Federal; y 2, fracción I; 5, fracción XVII; 8, fracción XXVIII; y 17, fracciones XXVI a XXX, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

La Auditoría Forense

En la actualidad, la auditoría forense es reconocida internacionalmente como un conjunto de técnicas efectivas para la prevención e identificación de actos irregulares de fraude y corrupción. Hay tres tipos de enfoque dentro de la auditoría forense: el pasivo, el reactivo y el proactivo.

- **Pasivo.** Está diseñada para determinar si los controles contra fraude han sido implementados y si son operados por la gerencia; es decir, se realiza para determinar su existencia y su capacidad para advertir la existencia de un posible fraude.
- **Reactivo.** Se desarrolla en respuesta a los avisos de fraude. En este enfoque los procesos se orientan a resolver el aviso específico.
- **Proactivo.** Tiene lugar cuando aún no existe una declaración o aviso de fraude, e incluso cuando no existe ningún fallo en controles que sugiera que un fraude está ocurriendo.

Considerando los tres enfoques de la auditoría forense, se pueden identificar dos tipos concretos de aplicación, uno preventivo y otro detectivo:

MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONTROL ANTIFRAUDE

Tipo de actividad	Mejores prácticas en materia de control antifraude
Preventivas	Procedimientos de autorización y aprobación, segregación de funciones, y controles sobre el acceso a recursos y archivos. De involucramiento con la sociedad civil: Atestiguamiento social.
Detectivas	Verificaciones; conciliaciones; revisión de desempeño operativo; revisión de operaciones, procesos y actividades; así como supervisión. De gobierno corporativo: Transparencia y rendición de cuentas.

FUENTE: Actividades de Control Antifraude Establecidas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

IV.1. Teoría de Control y Combate al Fraude

El fraude y la corrupción se han convertido en fenómenos con un alto riesgo de ocurrencia, por lo que entidades públicas y privadas deben analizar continuamente la probabilidad de que suceda un evento así y evaluar su impacto. Sin embargo, la principal respuesta a esta situación es prevenir mediante el control. A diferencia de la auditoría financiera, que busca detectar errores, la investigación forense se centra en excepciones, irregularidades contables, rarezas y patrones de conducta inusuales. En este sentido, es una tarea multidisciplinaria.



Son diversos los procesos que tradicionalmente han sido objeto de un análisis forense en el ámbito público y privado. Por ejemplo, los tramos del proceso de contratación/adquisición relacionados con el diseño de licitaciones, la evaluación y calificación de propuestas, la adjudicación de contratos, la negociación de modificaciones y la ejecución contractual, todas han sido ampliamente documentadas como etapas con una alta exposición al fraude. Un ejemplo adicional en el ámbito público es la dispersión de recursos para programas sociales de apoyo.

La gestión de riesgos de fraude como elemento primordial del control interno

El fraude es el acto intencional realizado por una o más personas de la dirección, los responsables del gobierno de una entidad, los empleados o terceros, que conlleva la utilización del engaño con el fin de obtener una ventaja injusta o ilegal.

Uno de los riesgos típicos que las entidades públicas enfrentan es la pérdida o malversación de fondos por fraude, lo cual puede ocurrir debido a la falta de controles. De acuerdo con la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE), por sus siglas en inglés, las tres principales debilidades de control interno que contribuyeron al fraude en las organizaciones en 2016 fueron la falta de controles, la elusión de los controles existentes y la falta de revisiones por parte de la dirección.

PROCESO DE GESTIÓN CONTINUA Y EXHAUSTIVA DE RIESGOS DE FRAUDE



FUENTE: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Fraud Risk Management Guide, 2016.

La evaluación del riesgo de fraude se enfoca en detectar las condiciones que pueden indicar la existencia de incentivos, presiones o posibilidades de que los individuos se vean implicados en un fraude.

52

Una política de combate al fraude ayuda a los empleados de una organización a entender qué es el fraude, cuál es el posicionamiento de la entidad ante éste y qué hacer si se sospecha que se está cometiendo uno. La política debe transmitir la determinación de la organización a combatir el fraude, y ofrecer la posibilidad de reunir todos los procedimientos pertinentes para orientar las iniciativas en contra de éste.

En términos generales, una política de este tipo debe contener los elementos siguientes: a) el posicionamiento que la organización tiene respecto al fraude y el compromiso de investigarlo y sancionarlo, b) el alcance de la política, c) una descripción de las conductas que constituyen fraude, d) asignación de responsabilidades para abordar el fraude, e) mecanismos de notificación ante la sospecha de fraude, f) garantía de que la denuncia de casos se mantendrá confidencial, g) acciones de investigación ante los presuntos fraudes, y h) medidas disciplinarias o sancionatorias a llevar a cabo.

De todos los componentes de control interno, la administración del riesgo de fraude tiene una importancia significativa para una eficaz prevención y combate al fraude. En concreto, la evaluación del riesgo de fraude se enfoca en detectar las condiciones que pueden indicar la existencia de incentivos, presiones o posibilidades de que los individuos se vean implicados en un fraude.

Esta evaluación contribuye a identificar el lugar y la forma en que puede producirse el fraude, y ayuda a formular controles apropiados para mitigar los riesgos. Lo anterior, incluye detectar posibles tramas fraudulentas y asignarles un orden de prioridad, determinar el nivel de riesgo asumible, adaptar los controles existentes y señalar sus deficiencias, y ensayar la eficacia de los controles para la prevención y la detección del fraude.

Así, una evaluación integral del riesgo de fraude debe contener lo siguiente:

- Analizar el contexto, comprendiendo lo que hace la organización, su tamaño, actividades y amenazas generales de fraude en el sector en el que opera.
- Identificar los riesgos inherentes de fraude en los procesos y operaciones, incluso si existen controles establecidos para evitar que ocurran.

- Evaluar la probabilidad de ocurrencia de los riesgos identificados.
- Analizar la repercusión del fraude en caso de que se produzca.

Como se mencionó, la contratación de bienes, servicios y obra pública es la actividad gubernamental más vulnerable o expuesta a riesgos de fraude, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La interacción de agentes públicos y privados en los procesos de contratación pública puede incentivar diversos comportamientos que persigan activamente la obtención de ganancias extraordinarias.

En la INTOSAI GOV 9100 “Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público”, se establecen las siguientes actividades de control antifraude preventivas y detectivas:

ACTIVIDADES DE CONTROL ANTIFRAUDE ESTABLECIDAS EN LA INTOSAI

Actividad	Descripción
Preventivas	
Procedimientos de autorización y aprobación	La autorización y ejecución de transacciones y eventos deben ser hechas sólo por personas que estén dentro del rango de autoridad. Los procedimientos de autorización, que tienen que ser documentados y claramente comunicados a los gerentes y empleados, deben incluir condiciones específicas y términos bajo los cuales se puedan hacer las autorizaciones.
Segregación de funciones (autorización, procesamiento, archivo y revisión)	Para reducir el riesgo de error, el desperdicio o las actividades incorrectas y el riesgo de no detectar tales problemas, no debe haber un solo individuo o equipo que controle todas las etapas clave de una transacción o evento. Más bien, los deberes y responsabilidades deben estar asignados sistemáticamente a un cierto número de individuos para asegurar la existencia de revisiones efectivas. Las funciones clave incluyen autorización y archivo de transacciones, procesamiento y revisión o auditoría de las transacciones.
Controles sobre el acceso a recursos y archivos	El acceso a recursos o archivos debe ser limitado a individuos autorizados que sean responsables por la custodia o utilización de los mismos. La responsabilidad en cuanto a la custodia se pone en evidencia por la existencia de recibos, inventarios y otros registros otorgando la custodia y registrando la transferencia de la custodia. La restricción de acceso a los recursos reduce el riesgo de la utilización no autorizada o la pérdida y ayuda a lograr las directivas gerenciales.
Detectivas	
Verificaciones	Las transacciones y eventos significativos deben ser verificados antes y después de ser procesados, ejemplo: cuando los bienes son entregados, el número de bienes previstos es verificado con el número de bienes pedidos. Después, el número de bienes facturados es verificado con el número de bienes recibidos.
Conciliaciones	Los archivos son conciliados con los documentos apropiados sobre una base regular, ejemplo: los archivos de contabilidad relacionados con las cuentas bancarias son conciliados con los estados bancarios.

FUENTE: Actividades de Control Antifraude Establecidas en la INTOSAI.

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) reconoce que uno de los mejores mecanismos para promover la gestión eficiente de las empresas públicas es la revelación de información que permita evaluarlas de forma periódica y creíble, de manera que las desviaciones de los objetivos puedan ser corregidas y, en su caso, sancionadas.

La Auditoría Forense

Por ello, es imprescindible que estas empresas presenten periódicamente información sobre su gestión, cumplan las normas internacionales de información financiera y cuenten con un sistema de auditoría interna y externa. Asimismo, una organización debe dar muestras de determinación para efectuar el seguimiento de los informes de investigación de fraude y adoptar medidas para castigar a los culpables.

Elementos y Motivos del Fraude

De acuerdo con la teoría del triángulo del fraude de Donald Cressey (Criminólogo), existen tres elementos que componen el triángulo del fraude: oportunidad percibida, presión y racionalización.

TRIÁNGULO DEL FRAUDE



FUENTE: Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, según el artículo 386 del Código Penal Federal vigente, se comete el delito de fraude en el momento en que, engañando o aprovechándose del error, un agente se hace ilícitamente de alguna cosa.

IV.2. Marco Analítico de la Auditoría Forense

La auditoría forense está orientada a identificar la existencia de fraudes mediante una profunda investigación llegando a establecer, entre otros aspectos, los siguientes: determinar la cuantía del fraude, efectos directos e indirectos, posible tipificación, presuntos autores, cómplices y encubridores. La auditoría forense se considera mucho más efectiva que la auditoría de los estados financieros en la investigación del fraude contable. En el fraude contable, al

ocultarse activos, pasivos, ingresos o sobreestimar costos en estados financieros, se busca defraudar al Estado, a los accionistas o a los acreedores, pues se logra con ello pagar menos impuestos, distribuir menos dividendos o constituir menores reservas que protejan el patrimonio y las deudas en favor de los acreedores.

La estructura metodológica de la auditoría forense enmarca cuatro importantes fases que permiten el desarrollo de una auditoría pertinente, eficaz y de resultados, independientemente del fraude contable del que se trate.

FASES DE LA AUDITORÍA FORENSE

Conocimientos y habilidades del auditor forense	
Legal - litigación	
Auditoría	
Contable	
Detective - Criminología - Comunicación	
Fases de la auditoría forense	
Planeación	• Identificar riesgos e indicadores de fraude. • Evaluar el control interno.
Desarrollo del programa de auditoría forense	• Definición y tipificación del hecho.
Comunicación de resultados	• Presentación del informe técnico.
Seguimiento y monitoreo	• Conformación de resultados.

FUENTE: Normas Internacionales de Auditoría emitida por la Federación Internacional de Contadores (IFAC).

El auditor debe planear la auditoría con una actitud de escepticismo profesional, reconociendo que pueden existir circunstancias que causen que los estados financieros estén sustancialmente representados en forma errónea. Asimismo, la Norma Internacional de Auditoría 300 (IFAC, 2009) señala que el trabajo de auditoría debe ser técnicamente planeado para alcanzar los objetivos trazados en la forma más eficiente posible.

El desarrollo del programa de auditoría forense se realiza en cinco etapas de auditoría (Definición y tipificación del hecho “tipo de fraude”, recopilación de evidencias, veracidad de la información recolectada, evaluación de evidencias e indicios y elaboración del informe de auditoría forense). Una vez concluida la auditoría forense, en caso de que se tengan indicios de la probable comisión de un ilícito, se procederá a la denuncia de hechos, para lo cual se le allegaran al Ministerio Público todas las pruebas recopiladas durante el proceso de investigación de auditoría, el cual integrará todos los elementos y procederá según lo establecido en el Código Penal para el Distrito Federal y el Código Nacional del Procedimientos Penales.

Finalmente, entre las principales pruebas que pueden acreditar verazmente una conducta delictiva, encontramos la prueba pericial, la cual resulta ser un medio probatorio idóneo por su propia y especial naturaleza.

Técnicas y Procedimientos de la Auditoría Forense

A raíz de la globalización se ha acentuado el fenómeno de la corrupción y el terrorismo financiero, especialmente el involucramiento directo en estos actos de miembros de la alta dirección de las empresas, que aprovechan estructuras globales para el lavado de activos.

Dicho fenómeno ha conducido a ver la auditoría desde otra perspectiva, la de la investigación criminalística, que integra a la contabilidad con el conocimiento jurídico y con habilidades en finanzas y negocios, para entregar información y opinión como pruebas para los tribunales. En este sentido, resulta fundamental:

- Analizar los alcances de los términos y objetivos de la auditoría forense con la finalidad de que todos los auditores que participan conozcan el propósito de la auditoría, de tal manera que no existan dudas y se puedan alcanzar los fines propuestos.
- Obtener conocimiento apropiado de la materia y del ambiente específico del alcance con el que se realizará la auditoría forense, de manera que permitan preparar procedimientos de auditoría que nos den conclusiones valederas y apropiadas que permitan sustentar ante las partes involucradas el informe correspondiente.
- Mantener comunicación permanente con los asesores legales con la finalidad de no incurrir en faltas que invaliden la opinión.
- Establecer una estrategia que permita obtener en forma detallada las declaraciones de las partes involucradas, en forma escrita y complementadas por videos, grabaciones, etc.

Como parte de estos procedimientos, el auditor debe obtener la siguiente información:

- Estados financieros básicos y complementarios, notas a dichos estados y registros contables que los respalden.
- Efectuar pruebas de consistencia entre los saldos de los estados financieros.



- Conciliar los saldos de la ejecución presupuestaria con los estados de resultados y evaluar la justificación de las diferencias.
- Efectuar lecturas de las actas del director o del consejo de administración, y de contratos importantes, a fin de obtener conocimiento de decisiones significativas que se hayan tomado durante el ejercicio y cumplimiento de disposiciones fiscales.
- Obtener información de hechos subsecuentes que puedan tener efectos significativos sobre los estados financieros y consecuentemente en la opinión.

La prueba (y no tanto de la evidencia de auditoría) adquiere una dimensión completamente nueva bajo el esquema de la auditoría forense, ya que es útil en la medida en que pueda ser aceptada en los estrados judiciales. Los procedimientos forenses involucran la recolección sistemática de datos o evidencias mediante la aplicación de técnicas de investigación reconocidas por la profesión, y que, llegado el caso, guardan características de calidad que permiten que puedan ser presentadas ante la justicia.

RECOPILACIÓN DE EVIDENCIA POR MEDIO DE PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS

Clases de Técnica	Técnica
De verificación física	• Inspección o examen físico. • Observaciones.
De verificación documental	• Estudio general. • Investigación, testimonio o cuestionario. • Compulsa. • Pruebas de eficiencia, eficacia y economía.
De verificación testimonial	• Declaración. • Confirmación, circularización o entrevista. • Certificación.
Analíticas	• Análisis. • Cálculo.

FUENTE: Normas Internacionales de Auditoría emitida por la Federación Internacional de Contadores (IFAC).



Glosario de Siglas

ACH	Autoridad del Centro Histórico
ADIP	Agencia Digital de Innovación Pública
AGATAN	Agencia de Atención Animal de la Ciudad de México
APS	Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno de la Ciudad de México
ASCM	Auditoría Superior de la Ciudad de México
C5	Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México
CAPREPA	Caja de Previsión de la Policía Auxiliar de la Ciudad de México
CAPREPOL	Caja de Previsión de la Policía Preventiva de la Ciudad de México
CAPTRALIR	Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno de la Ciudad de México
CBP	Comisión de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México
CDH	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
CDMX	Ciudad de México*
CEAVI	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México
CEJUR	Consejería Jurídica y de Servicios Legales
CJ	Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México
COMISA	Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.
CONGRESO	Congreso de la Ciudad de México
COPRED	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
EAP	Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México
EVALÚA	Consejo de Evaluación de la Ciudad de México ¹
EVALÚA	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México
FAP	Fondo Ambiental Público del Distrito Federal
FAPJUS	Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia
FES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México
FICH	Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México
FGJ	Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México
FIDEGAR	Fideicomiso Educación Garantizada de la Ciudad de México
FIDERE	Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Ciudad de México
FIFINTRA	Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público
FIRI	Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México

Glosario

FMPT	Fondo Mixto de Promoción Turística de la Ciudad de México
FONACIPE	Fideicomiso Fondo Público de Atención al Ciclista y al Peatón
FONDECO	Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal
FONDESO	Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México
HCB	Heroico Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de México
IAPA	Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México
ICAT	Instituto de Capacitación para el Trabajo de la Ciudad de México
IE	Instituto Electoral de la Ciudad de México
IEMS	Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México
IESIDH	Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos ²
ILIFE	Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa de la Ciudad de México
INDEPORTE	Instituto del Deporte
INDISCAPACIDAD	Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México
INFO	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
INJUVE	Instituto de la Juventud de la Ciudad de México
INVEA	Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México
INVI	Instituto de Vivienda de la Ciudad de México
IPDP	Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México
IRC	Instituto de Estudios Superiores de la Ciudad de México "Rosario Castellanos"
ISC	Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal
JEFATURA	Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México
JLCA	Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México
MAP	Fideicomiso Museo de Arte Popular Mexicano
MB	Metrobús
MES	Fideicomiso Museo del Estanquillo
MPI	Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
ORT	Organismo Regulador de Transporte ³
PA	Policía Auxiliar
PAOT	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México
PPMA	Planta Productora de Mezclas Asfálticas
PBI	Policía Bancaria e Industrial
PROCDMX	PROCDMX, S.A. de C.V.
PROCINE	Fideicomiso para la Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano en la Ciudad de México

PROSOC	Procuraduría Social de la Ciudad de México
RTP	Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México
SACMEX	Sistema de Aguas de la Ciudad de México
SAF	Secretaría de Administración y Finanzas
SCG	Secretaría de la Contraloría General
SECTEI	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación
SECTUR	Secretaría de Turismo
SECULT	Secretaría de Cultura
SEDECO	Secretaría de Desarrollo Económico
SEDEMA	Secretaría del Medio Ambiente
SEDESA	Secretaría de Salud
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SEGOB	Secretaría de Gobierno
SEMOVI	Secretaría de Movilidad
SEMUJERES	Secretaría de las Mujeres
SEPI	Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes
SERVIMET	Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.
SGIRPC	Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil
SIBISO	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social
SMP	Servicio de Medios Públicos de la Ciudad de México ⁴
SOBSE	Secretaría de Obras y Servicios
SSC	Secretaría de Seguridad Ciudadana
SSP	Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México
STC	Sistema de Transporte Colectivo
STE	Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México
STyFE	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
TE	Tribunal Electoral de la Ciudad de México
TJA	Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México
TSJ	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México
UACM	Universidad Autónoma de la Ciudad de México
UPCDMX	Universidad de la Policía de la Ciudad de México
UNISALUD	Universidad de la Salud

* No es un ente fiscalizable.

¹ En la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 9 de junio de 2021, se publicó la Ley de Evaluación de la Ciudad de México, con la cual se denomina como Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, antes Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

² En la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 2 de diciembre de 2019, se publicó el Decreto por el que se abroga la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y se expide la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México que da cabida a la Instancia Ejecutora de Sistema Integral de Derechos Humanos.

³ En la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 4 de agosto de 2021, se publicó el Decreto de Creación del Organismo Regulador de Transporte, mismo que sustituye al Órgano Regulador de Transporte.

⁴ En la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 21 de diciembre de 2021, se publicó el Decreto de Creación del Servicio de Medios Públicos de la Ciudad de México, el cual sustituyó al Sistema Público de Radiodifusión de la Ciudad de México.

*Las imágenes de este documento fueron
tomadas de las páginas de internet del
Gobierno de la Ciudad de México.*



Auditoría Superior de la Ciudad de México
Av. 20 de Noviembre No. 700 Col. Huichapan, Barrio San Marcos. C.P. 16050,
Alcaldía Xochimilco, Ciudad de México.
Tel. +52 (55) 5624-5100
ascm.gob.mx

