



CÁMARA DE DIPUTADOS

Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal

Estudio Núm. 1172

**Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control
Dirección General de Auditoría y
Evaluación a los Sistemas de Control Interno**

Índice

1. Introducción.....	5
2. Objetivo del Estudio.....	6
3. Alcance.....	6
4. Enfoque.....	7
5. Modelos de Control Interno.....	7
6. El Modelo COSO.....	8
7. Modelo de Valoración del Estudio.....	11
8. Resultados en el Sector Público Federal.....	13
8.1. Resultado Poder Ejecutivo Federal.....	15
8.2. Resultado Poder Legislativo.....	43
8.3. Resultado Poder Judicial de la Federación.....	50
8.4. Resultado Órganos Constitucionales Autónomos.....	61
9. Conclusiones Generales sobre las Instituciones del Sector Público Federal.....	70
10. Sugerencias para las Instituciones del Sector Público Federal.....	76
11. Continuidad del Estudio.....	82

1. Introducción

El control interno se ha convertido en una parte esencial para conducir las actividades hacia el logro de objetivos y metas institucionales de cualquier organización, ya sea en el sector público o privado.

Las dependencias, entidades y otras instituciones de los Poderes de la Unión, así como los Órganos Constitucionales Autónomos tienen bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las leyes aplicables.

En este sentido, las instituciones gubernamentales están alineadas y dirigidas a prestar bienes y servicios públicos. Su funcionamiento se sustenta, fundamentalmente, en los principios de transparencia y rendición de cuentas para lograr su misión y satisfacer las demandas de la sociedad. Por lo tanto, es deseable una gestión eficaz y responsable para mantenerse en las mejores condiciones de funcionamiento y lograr un equilibrio favorable entre su administración y los fines que persiguen.

Asimismo, resulta indispensable para las entidades públicas contar con un Sistema de Control Interno Institucional (marco de control interno), con observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia.

Dicho sistema debe estar diseñado y funcionando de tal manera que fortalezca la capacidad para conducir las actividades hacia el logro de la misión e impulse la prevención y administración de eventos contrarios al logro eficaz de objetivos estratégicos.

Con base en el marco de control interno que cada institución ha establecido, se efectuó el *Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal* con objeto de contribuir proactiva y constructivamente a la mejora continua de los sistemas de control interno implantados, mediante sugerencias que permitan robustecer los distintos componentes de cada marco de control, de acuerdo con el modelo emitido por *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway*

Commission (COSO),^{1/} el cual es reconocido como una de las mejores prácticas en la materia.

La ASF tiene la firme convicción de que el proceso de fiscalización, rendición de cuentas y combate de la corrupción se fortalece en la medida en que los sistemas de control interno implantados por las instituciones gubernamentales contribuyen favorablemente al cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas de los planes, programas y proyectos relevantes; propician la obtención de información financiera y de operación confiable y oportuna; transparentan la administración y control de los recursos públicos; facilitan que las atribuciones se ejerzan dentro del marco legal y normativo aplicable, y protegen los bienes públicos contra el desperdicio y uso inadecuado.

2. Objetivo del Estudio

Diagnosticar el estado que guarda el marco de Control Interno establecido en las entidades que integran los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, con el propósito de evaluar el establecimiento y funcionamiento de sus componentes, identificar posibles áreas de oportunidad, sugerir acciones que lo fortalezcan, e incidir en su eficacia.

En virtud de este objetivo, los resultados del estudio no tienen los efectos vinculatorios de una auditoría.

3. Alcance

El estudio se realizó en 290 instituciones de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos:

- 279 del Poder Ejecutivo Federal
- 2 del Poder Legislativo

^{1/} Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, integrada por la Asociación Americana de Contabilidad (AAA), el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), los Ejecutivos de Finanzas Internacionales (FEI), el Instituto de Contadores Administrativos (IMA) y por el Instituto de Auditores Internos (IIA), por sus siglas en inglés.

-
- 3 del Poder Judicial de la Federación
 - 6 Órganos Constitucionales Autónomos

4. Enfoque

Comparar los marcos de control interno implantados en el Sector Público Federal con el emitido por el COSO e identificar posibles áreas de oportunidad, a fin de fortalecer su funcionamiento.

El estudio se llevó a cabo mediante la aplicación de cuestionarios, que constan de 37 preguntas, fundamentadas con base en los 5 componentes del modelo COSO, y distribuidas de la forma siguiente: Ambiente de Control, 14; Evaluación de Riesgos, 13; Actividades de Control, 4; Información y Comunicación, 3, y Supervisión, 3.

5. Modelos de Control Interno

En diversos países existen administraciones públicas federales y estatales que han emitido documentos y recomendaciones para el establecimiento de un ambiente de integridad afín a la misión y un sistema de control interno que impulse el logro de los objetivos de los planes, programas y proyectos estratégicos, dentro de los cuales destacan los siguientes: COSO en los Estados Unidos de América, COCO en Canadá, Cadbury y Turnbull en el Reino Unido, ACC en Australia y MECI en Colombia.

El modelo internacional de control integral COSO se diseñó para apoyar a la dirección en un mejor control de su organización; provee un estándar como fundamento para evaluar el Control Interno e identificar las mejores prácticas aplicables. Incluye la identificación de los riesgos internos y externos asociados con el cambio, siendo la planeación un elemento que es preciso desarrollar si se desea un control eficaz y evitar prácticas fraudulentas en la información financiera.

El modelo canadiense COCO, emitido por el Criteria Control Board, ayuda a perfeccionar los procesos de toma de decisiones a través de una mejor comprensión del control del riesgo, y

la dirección, se apoya en las teorías de comportamiento. Plantea que los integrantes de la organización deben asumir normas y políticas dadas. En este modelo todo lo que se haga en la institución debe obedecer a un propósito.

El Informe Cadbury fue publicado en el Reino Unido en diciembre de 1992 y la Bolsa de Comercio de Londres lo adoptó como un modelo básico y necesario para las compañías inscritas. Incluye normas que se consideran de práctica aconsejable para los estados financieros; responsabilidades que les competen a los directores y administradores para revisar e informar a los accionistas y otras partes interesadas; composición, rol y desempeño de los comités de auditoría; responsabilidades de directores y administradores en el control, el alcance y el valor de la auditoría, y el establecimiento de los puntos de contacto entre accionistas, directores y auditores.

El modelo Turnbull fue diseñado por el Institute of Chartered Accountants of England and Wales, esta guía permite a las entidades contar con un sistema de control interno que gestiona riesgos operacionales, financieros y legales a los cuales se expone la entidad. Simultáneamente, ofrece herramientas para garantizar la fiabilidad de los reportes financieros y asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable a la organización.

El modelo australiano ACC (Australian Control Criteria) le da importancia a que los trabajadores y otros grupos de interés asuman un nivel apropiado de compromiso en el logro de los propósitos y objetivos con eficiencia y eficacia en concordancia con las normas y las políticas institucionales y legales.

El Modelo Estándar de Control Interno (MECI), desarrollado en Colombia, tiene por objeto fortalecer el control interno basado en la ética pública, el proceso de información y comunicación, la información confiable y oportuna y la transparencia de las instituciones.

6. El Modelo COSO

Con el propósito de establecer el marco de referencia adecuado al objetivo del estudio, a continuación se define el Control Interno, de acuerdo con este modelo, de la manera siguiente: *“El control interno es un proceso efectuado por el consejo de administración, la*

dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos de las operaciones, de los informes y del cumplimiento”.^{2/}

Desde los años setentas, en diversas organizaciones públicas y privadas, se han presentado crisis de confianza con efectos financieros y en las condiciones de vida de las sociedades. Desde entonces, se observa una necesidad imperante de medios o mecanismos de control efectivos para prevenir o reducir la recurrencia de dichas crisis.

Los gobiernos y las organizaciones profesionales de abogados, contadores públicos, auditores externos e internos y académicos, entre otros, han unido sus esfuerzos para estudiar los factores que originan e inciden en la información financiera fraudulenta y emitir recomendaciones con impacto en la transparencia, la responsabilidad de los órganos de gobierno y la alta dirección, profesionalismo e independencia de los auditores externos e internos y, en particular, respecto de la necesidad de un sistema de control sólido y eficaz.

Es importante mencionar que la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) emitió la guía para las normas de control interno del Sector Público en el año 2001, las cuales están alineadas, en lo pertinente, con el modelo COSO.

Las recomendaciones emitidas por estas instancias se conocen comúnmente como modelos o marcos de control interno, siendo el de mayor reconocimiento y aplicación el emitido por COSO en 1992.

El modelo empleado por la ASF para evaluar los sistemas de control interno en el sector público federal se determinó con base en los 5 componentes del Modelo COSO:

- a) Ambiente de Control
- b) Evaluación de Riesgos
- c) Actividades de Control

^{2/} Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Treadway Comisión (COSO).

- d) Información y Comunicación
- e) Supervisión

COSO establece tres categorías de objetivos que permiten a las organizaciones abordar diferentes aspectos de control interno:

- *Operacionales.* Se refiere a la eficacia y la eficiencia de las operaciones de la entidad, donde se incluyen metas de desempeño operativo y financiero, así como la protección de los activos contra pérdidas.
- *De Informes.* Se refiere a los reportes internos y externos, financieros y no financieros que deben elaborarse y presentarse en términos de fiabilidad, oportunidad, transparencia y otras condiciones establecidas por los organismos reguladores, órganos normativos o políticas internas de la entidad.
- *De Cumplimiento.* Se refiere a la adhesión y observancia de las leyes y reglamentos a los que está sujeta la entidad.

De acuerdo con el Modelo COSO, cada uno de los cinco componentes y sus principios deben estar presentes y funcionando íntegramente, según se explica a continuación:

Presente.- Se refiere a que los componentes y principios están formalmente establecidos en el diseño e implementación del sistema de control interno para lograr los objetivos especificados.

Funcionando.- Significa que los componentes y los principios se aplican cotidianamente en las operaciones propias de la institución.

Íntegramente.- Consiste en que los cinco componentes interactúan conjuntamente, a fin de proporcionar una garantía razonable en el cumplimiento de metas y objetivos.

7. Modelo de Valoración del Estudio

Para la valoración de las respuestas de los cuestionarios del estudio y sus evidencias correspondientes, se estableció un modelo cuantitativo, de conformidad con lo siguiente.

Se determinó una escala de 100 puntos, 20 para cada uno de los 5 componentes de COSO.^{3/}

Para cada componente se definió un conjunto de preguntas, las cuales se clasificaron con base en su relevancia dentro del sistema de control interno y, por lo tanto, se asignó un nivel diferente a cada pregunta según la valoración efectuada. Lo anterior resultó en dos niveles, las de mayor y las de menor relevancia, y se estableció un valor por pregunta en atención a su nivel de importancia (uno, para las de menor relevancia y dos, para las de mayor relevancia), mediante la fórmula para la ponderación de las preguntas que a continuación se indica: $P(X) + P(2X) = 20$, donde “P” representa el número de preguntas de la proporción y “X” el factor que se determina para multiplicarlo por cada una de las preguntas. El valor de la suma ponderada es igual a 20.

Con el desarrollo de la fórmula se obtuvieron los siguientes criterios de ponderación y valores para las preguntas del cuestionario aplicado a las instituciones del Poder Ejecutivo.

CRITERIOS DE PONDERACIÓN Y VALORES PARA EL CUESTIONARIO APLICADO AL PODER EJECUTIVO FEDERAL
(Número de preguntas y puntos)

Componente	Núm. Total de Preguntas	Valor (puntos)	Nivel de Importancia		Núm. de Preguntas	Valor por Pregunta	Valor Total Preguntas	Valor Total de Preguntas por Componente
Totales	37	100	-	-	37	-	100.00	100.0
1. Ambiente de Control	14	20	Menor	1	9	1.05	9.45	20.0
			Mayor	2	5	2.11	10.55	
2. Administración de Riesgos	13	20	Menor	1	3	0.87	2.61	20.0
			Mayor	2	10	1.74	17.39	
3. Actividades de Control	4	20	Menor	1	2	3.33	6.66	20.0
			Mayor	2	2	6.67	13.34	
4. Información y Comunicación	3	20	Menor	1	1	4.00	4.00	20.0
			Mayor	2	2	8.00	16.00	
5. Supervisión	3	20	Menor	1	1	4.00	4.00	20.0
			Mayor	2	2	8.00	16.00	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

^{3/} En virtud de lo señalado en el informe COSO, versión actualizada, que enuncia: “Un sistema de control interno efectivo reduce, a un nivel aceptable, los riesgos que de materializarse impiden la consecución de los objetivos institucionales. Dicho sistema de control interno requiere que cada uno de los componentes y principios estén presentes y funcionando, y que los cinco componentes operen de manera conjunta e integrada”.

Para los cuestionarios de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como de los Órganos Constitucionales Autónomos, únicamente cambió el número y el valor de las preguntas para el componente Ambiente de Control.

Para obtener los puntajes de “autoevaluación” se elaboró una tabla con los resultados de las respuestas al cuestionario de control interno y se valoró cada respuesta con base en un criterio de clasificación dicotómica, “Sí” = 1 punto o “No” = 0 puntos, respectivamente, y se asignaron los puntajes determinados para cada pregunta, conforme a los valores indicados en el cuadro anterior.

Para obtener el puntaje del diagnóstico efectuado por la ASF, se tomó en cuenta la información que envió cada institución y se realizó un análisis de la respuesta y la evidencia documental que da soporte a la misma. Para tal efecto, se determinaron los criterios y parámetros de ponderación siguientes:

CRITERIOS Y PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS RESPUESTAS DE LAS EVIDENCIAS DE LOS CUESTIONARIOS

Evaluación	Criterios de valoración de respuestas	Puntos
A	Evidencia razonable	1.00
B	Evidencia parcial	0.50
C	La evidencia no corresponde a la solicitud	0.00
D	No existe el elemento, presenta acciones para fortalecer el componente	0.25
E	No existe el elemento	0.00

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Para el análisis de las evidencias se verificó que cumplieran con las características de suficiencia, competencia, pertinencia y relevancia.

Los resultados de la autoevaluación y del diagnóstico de la implantación del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) se clasificaron de acuerdo con el puntaje alcanzado por cada institución de la manera siguiente:

CRITERIOS Y PARÁMETROS UTILIZADOS PARA EL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

RANGOS (puntos)		ESTATUS DE IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE CONTROL INTERNO	
TOTAL	POR COMPONENTE		
0 a 39	0 a 8	BAJO	Se requieren mejoras sustanciales para establecer o fortalecer el establecimiento del Sistema de Control Interno Institucional.
40 a 69	9 a 14	MEDIO	Se requiere atender las áreas de oportunidad que fortalezcan el Sistema de Control Interno Institucional.
70 a 100	15 a 20	ALTO	El Sistema de Control Interno Institucional es acorde con las características de la institución y a su marco jurídico aplicable. Se requiere fortalecer su autoevaluación y mejora continua.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

La aplicación del cuestionario del estudio se realizó en un periodo aproximado de 2 meses (del 11 de julio al 6 de septiembre de 2013). Las instituciones contaron con un plazo de 15 días hábiles, a partir de la recepción física del oficio de notificación del estudio, para dar respuestas al cuestionario de control interno y proporcionar las evidencias electrónicas que soportaran las mismas.

El plazo para dar respuesta, antes señalado, se modificó para algunas instituciones, en virtud de la justificación soporte enviada por las mismas.^{4/} De las 290 instituciones que participaron en el estudio, 216 enviaron oportunamente el cuestionario de control interno, lo que representa el 74.5% del universo total.

Una vez concluido el diagnóstico, con base en los cuestionarios y en la documentación soporte, se elaboraron informes particulares con los resultados de cada institución incluida en el estudio. Dichos resultados fueron notificados por oficio a los titulares de las 290 instituciones y a los Coordinadores de Control Interno u homólogos, en cada caso.

Los análisis de los resultados del estudio se presentan en el apartado siguiente del presente informe.

8. Resultados en el Sector Público Federal

Una vez aplicado el modelo cuantitativo para la valoración de las respuestas, los puntajes obtenidos se agruparon en rangos, para los cuales se determinó el estatus correspondiente (alto, medio y bajo), en función de las características generales del proceso de implantación del marco de control interno.

El promedio general de la implantación de los marcos de control interno en las 290 instituciones del sector público federal fue de 65 puntos para la autoevaluación y de 35 para el diagnóstico.

^{4/} Debido a los periodos vacacionales de las instituciones, los cuales fueron debidamente sustentados, así como al periodo vacacional de la ASF comprendido del 22 al 26 de julio de 2013.

En cuanto al número de instituciones, en la autoevaluación 44 (15%) se ubicaron con un estatus bajo (rango de 0 a 39 puntos en una escala de 100), 99 (34%) en estatus medio (rango de 40 a 69 puntos) y 147 (51%) en estatus alto (rango de 70 a 100 puntos). A continuación se muestran los resultados de la autoevaluación de las instituciones por componente, en atención a los rangos y estatus determinados.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, PUNTAJE POR COMPONENTE (Número de instituciones por estatus)

Componente / Rangos (puntos)	ESTATUS			Suma Instituciones
	BAJO 0 a 8	MEDIO 9 a 14	ALTO 15 a 20	
Ambiente de Control	62	130	98	290
Evaluación de Riesgos	41	62	187	
Actividades de Control	60	105	125	
Información y Comunicación	110	58	122	
Supervisión	86	53	151	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados de la autoevaluación respecto de la información proporcionada por las 290 instituciones en el Cuestionario de Control Interno aplicado a los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos.

Los resultados obtenidos con el diagnóstico de la implantación de los marcos de control interno muestran que 211 instituciones (73%) se ubicaron en estatus bajo (rango de 0 a 39 puntos), 75 (26%) en estatus medio (rango de 40 a 69 puntos) y 4 (1%) en estatus alto (rango de 70 a 100 puntos). Por componente, el diagnóstico obtenido respecto de su implantación se muestra en el cuadro siguiente.

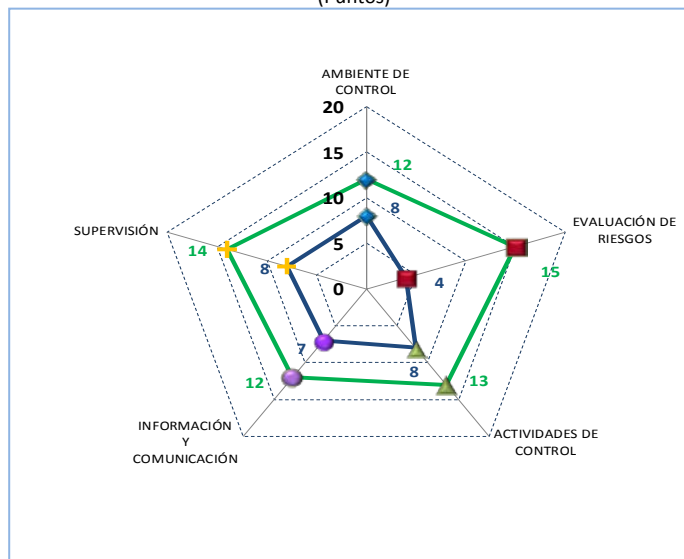
RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, PUNTAJE POR COMPONENTE (Número de instituciones por estatus)

Componente / Rangos (puntos)	ESTATUS			Suma Instituciones
	BAJO 0 a 8	MEDIO 9 a 14	ALTO 15 a 20	
Ambiente de Control	191	92	7	290
Evaluación de Riesgos	277	9	4	
Actividades de Control	221	60	9	
Información y Comunicación	210	65	15	
Supervisión	154	130	6	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados del diagnóstico realizado por la ASF respecto de la información proporcionada por las 290 instituciones en el Cuestionario de Control Interno aplicado a los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos.

En la gráfica siguiente se muestra la diferencia entre los resultados de la autoevaluación y del diagnóstico determinado por la ASF, con base en el análisis de las respuestas proporcionadas por las 290 instituciones del sector público federal incluidas en el estudio.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN Y DEL DIAGNÓSTICO DE LA ASF SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL INTERNO EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, COMPARATIVO DE PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados de la autoevaluación y del diagnóstico realizado por la ASF a las 290 instituciones de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos.

Las diferencias derivadas de la autoevaluación respecto al diagnóstico representan áreas de oportunidad para que las instituciones profundicen en la implantación de marcos de control interno.

8.1. Resultado Poder Ejecutivo Federal

En el Poder Ejecutivo, el estudio se llevó a cabo en 279 dependencias y entidades, así como en la Procuraduría General de la República, de acuerdo con lo siguiente: ^{5/}

^{5/} Artículos 1o, 2o y 3o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2013, y 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el DOF el 3 de mayo de 2013.

INSTITUCIONES DEL PODER EJECUTIVO INCLUIDAS EN EL ESTUDIO GENERAL DE LA SITUACIÓN QUE GUARDA EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL
(Número de instituciones)

Tipo de instituciones	Núm. de instituciones
Administración pública federal	279
Administración pública centralizada	93
Secretarías de estado	17
Órganos administrativos desconcentrados	74
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1
Oficina de la Presidencia de la República	1
Administración pública paraestatal	185
Organismos descentralizados	103
Empresas de participación estatal mayoritaria	65
Fideicomisos públicos con estructura	16
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	1
Procuraduría General de la República	1

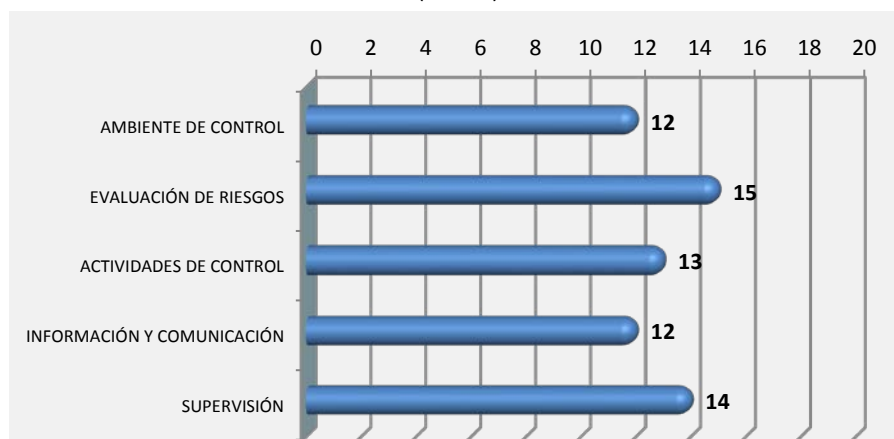
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las disposiciones establecidas en los ordenamientos siguientes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Reglamento Interior de las 17 secretarías de Estado, Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento 2012.

Con base en el modelo cuantitativo para la valoración de las respuestas al cuestionario aplicado que se determinó para el presente estudio, se presentan a continuación los resultados obtenidos para dichas instituciones del Poder Ejecutivo, respecto del establecimiento de sus Sistemas de Control Interno. Los puntajes obtenidos se agruparon en rangos, para los cuales se determinó el estatus correspondiente (alto, medio y bajo) en función de las características generales del proceso de implantación de los sistemas de control interno.

8.1.1. Autoevaluación

Como resultado de la aplicación del instrumento de medición a las respuestas del Cuestionario de Control Interno, por parte de las 279 instituciones del Poder Ejecutivo incluidas en el estudio, se obtuvo un promedio general de 66 puntos de un total de 100, respecto del establecimiento de los Sistemas de Control Interno Institucional, en función de la existencia de los elementos de control en dichas instituciones (autoevaluación), en relación con el marco de referencia utilizado para el estudio (COSO). Los resultados por componente del sistema de control interno, en una escala de 1 a 20 puntos posibles, se muestran en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER EJECUTIVO, PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por las 279 instituciones del Poder Ejecutivo incluidas en el estudio, en respuesta al Cuestionario de Control Interno aplicado a la Administración Pública Federal.

El puntaje se obtuvo con base en las respuestas del cuestionario aplicado, esto es, se consideró la percepción de las instituciones respecto de la existencia de los elementos de control que se incluyeron en el cuestionario de control interno aplicado, y a las respuestas (afirmativas o negativas) se les asignó el valor determinado mediante modelo de valoración utilizado para el presente estudio, según el caso.

8.1.2. Diagnóstico de la ASF

Una vez analizadas las evidencias documentales proporcionadas por las 279 instituciones del Poder Ejecutivo a las respuestas de los Cuestionarios de Control Interno, se aplicó el instrumento de valoración determinado para el estudio, con lo que se obtuvieron los resultados, promedio general y por componente, sobre el establecimiento del Sistema de Control Interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y en la Procuraduría General de la República (PGR).

El promedio general sobre la implantación de los sistemas de control interno en las instituciones del Poder Ejecutivo se ubicó en 35 puntos de un total de 100, por lo que se

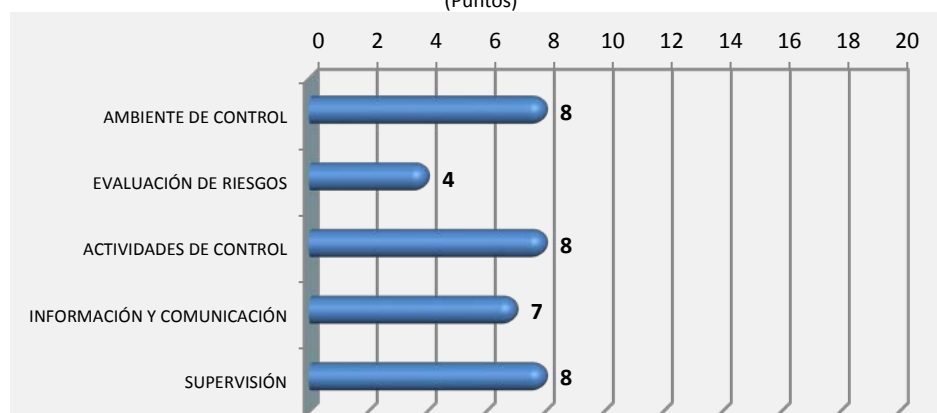
determinó que está en un nivel bajo (rango de 0 a 39 puntos), no obstante que, aun cuando se han realizado acciones y esfuerzos para su implementación, de conformidad con las disposiciones establecidas en la normativa aplicable en la materia, éstos no han sido suficientes para establecer un sistema de control interno consolidado, que esté integrado con los procesos institucionales y sujeto a la autoevaluación y mejora continua.

De acuerdo con los resultados obtenidos por institución y en atención a los rangos y estatus determinados, se identificó que de las 279 instituciones, 205 (74%) se ubicaron en un estatus bajo (rango de 0 a 39 puntos en una escala de 100) y 71 (25%) en estatus medio (rango de 40 a 69 puntos), en tanto que 3 instituciones (1%) alcanzaron un estatus alto (rango de 70 a 100 puntos).

En términos generales, la situación respecto de la implantación de los marcos de control interno en las dependencias y entidades de la APF y en la PGR se ubicó en un estatus bajo, en 74% de las 279 instituciones incluidas en el estudio, por lo que se considera necesario reforzar la cultura en materia de control interno y administración de riesgos, así como revisar y, en su caso, actualizar la normativa que favorezca la implantación de dichos sistemas de control interno, entre otros aspectos.

Respecto de los resultados de la implementación de los marcos de control interno en la APF y en la PGR por componente, los puntajes obtenidos se ubicaron en un rango de 4 a 8 puntos, en una escala de 20 por cada componente, por lo que, de acuerdo con el modelo de valoración aplicado, se encuentran en un estatus bajo (rango de 0 a 8 puntos). Los puntos por componente se muestran en la gráfica siguiente:

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER EJECUTIVO, PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados del diagnóstico realizado por la ASF respecto de la información proporcionada por las 279 instituciones del Poder Ejecutivo en el Cuestionario de Control Interno aplicado a la Administración Pública Federal.

Los resultados del estudio fueron dados a conocer, de manera individual, a cada una de las 279 instituciones, en los que se detalló las sugerencias para mejorar sus marcos de control interno. A continuación se destacan los aspectos relevantes identificados con el estudio en las dependencias y entidades de la APF y en la PGR, así como los resultados del diagnóstico por cada componente.

Normativa en materia de Control Interno

La normativa aplicable en materia de control interno en la APF y la PGR es el “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”^{6/} (Acuerdo de Control Interno), emitido por la Secretaría de la Función Pública (SFP) el cual tiene por objeto “... normar la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República”.

^{6/} Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2010, última reforma publicada en el DOF el 27 de julio de 2012.

En cuanto a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus Organismos Subsidiarios, así como a las sociedades nacionales de crédito y demás entidades paraestatales del sector financiero, las disposiciones y el manual administrativo antes indicados, les son aplicables, en lo que no se oponga al marco legal y administrativo que rige su funcionamiento.

Para el establecimiento y operación del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), que se estipula en el acuerdo antes mencionado, las disposiciones son aplicables de manera optativa a las entidades de la APF.

En el contenido del Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP se establecen, entre otros aspectos, las obligaciones, los roles y responsabilidades que deben asumir los servidores públicos encargados de establecer el Control Interno institucional, documentar la forma en que se da cumplimiento a las disposiciones, y dar seguimiento a los resultados en sus distintas etapas. Asimismo, se establece el Modelo Estándar de Control Interno, cuya estructura está determinada por cinco Normas Generales de Control Interno (Ambiente de Control, Administración de Riesgos, Actividades de Control Interno, Información y Comunicación, así como Supervisión y Mejora Continua), y tres Niveles de Control Interno (Estratégico, Directivo y Operativo).

Referente a la participación de los servidores públicos en los tres Niveles de Control Interno antes señalados, se identificó que en el nivel de control Directivo no se establecen responsabilidades respecto de la Norma General de Administración de Riesgos, en tanto que en el nivel Operativo no se estipulan responsabilidades para las normas generales de Administración de Riesgos y la correspondiente a Supervisión y Mejora Continua.

Lo anterior tiene un efecto negativo en cuanto al objetivo que persigue el Modelo Estándar de Control Interno establecido en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, puesto que las cinco normas que lo integran no cumplen su propósito específico para los niveles de control interno mencionados.

Al respecto, se afecta el reconocimiento de los riesgos que surgen y existen en todos los niveles de la organización, ya que se omite reconocer los riesgos existentes en los niveles Directivo y Operativo, evaluarlos y, en su momento, mitigarlos para su adecuado control.

Esta situación incide negativamente en los beneficios del Control Interno a nivel institucional, particularmente en lo que se refiere a los riesgos que pueden impedir la consecución de los objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos estratégicos de las instituciones.

Asimismo, a pesar de la relevancia que tiene el Control Interno como un medio efectivo para prevenir, identificar y corregir la ocurrencia de actos potenciales o reales de corrupción y opacidad, el contenido del citado acuerdo no considera que las instituciones establezcan instrumentos técnicos y metodológicos para evaluar de manera específica los riesgos de los procesos de mayor propensión a actos de corrupción.

En tal virtud, se imposibilita la identificación de riesgos de opacidad y corrupción, puesto que no se detectaron señalamientos específicos en relación con la forma en que se debe evaluar y mejorar el control interno para enfrentar la discrecionalidad y promover la transparencia en la aplicación de los recursos, la generación y conservación de información y documentación pertinente al caso.

En lo que respecta a la quinta Norma General, Supervisión y Mejora Continua, al no estar presente en el nivel Operativo, no se favorece el establecimiento de las condiciones necesarias para que el Sistema de Control Interno Institucional sea evaluado y revisado por los servidores públicos responsables de aplicarlo, lo que dificulta la actualización y mejora continua del sistema de control interno.

En materia de tecnologías de información y comunicaciones el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP es de alcance amplio, al señalar que la evaluación de Control Interno debe aplicarse en todos los ámbitos y niveles de las instituciones públicas federales; sin embargo, el ejercicio del gasto respecto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con este rubro son de magnitud relevante, y más aún, la importancia que tiene la información almacenada y procesada en las bases de datos institucionales.

Por lo anterior, con el objeto de dar mayor alcance a la aplicación del Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, se considera conveniente revisar su contenido, con fines de actualización y fortalecimiento, a fin de incorporar instrumentos metodológicos que

atiendan los procesos de evaluación de control interno y administración de riesgos, incluidos los de corrupción y los de aplicativos a las tecnologías de información y comunicaciones, para su mejor implantación. También, es necesario profundizar en el involucramiento hacia el control interno y la administración de riesgos, por parte de la SFP y los titulares de las dependencias y entidades de la APF.

En el caso de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios, se rigen por los “Lineamientos de Control Interno aplicables en Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios” ^{2/}, que tienen por objeto “Establecer los Lineamientos en Materia de Control Interno que deberán observar los servidores públicos de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y, en su caso, las empresas filiales, a fin de coadyuvar al cumplimiento de objetivos y metas institucionales, además de prevenir riesgos”.

Al respecto, es de señalar que éstos no establecen obligación alguna en relación con la elaboración, implantación y seguimiento de un programa de trabajo para la administración de riesgos, por lo que se omite la parte correspondiente a los riesgos de naturaleza distinta a los financieros, como son los presupuestales, propios de las instancias corporativas y de operación en los Organismos Subsidiarios.

Resultados del diagnóstico por componente

Componente Ambiente de Control

El promedio general obtenido sobre el establecimiento de este componente fue de 8 puntos de un total de 20, por lo que se situó en un estatus bajo (rango de 0 a 8 puntos), toda vez que, como resultado del análisis de las evidencias de las respuestas del cuestionario aplicado, se identificó que, no obstante que las dependencias y entidades de la APF y la PGR han realizado acciones tendentes a implementar las disposiciones del Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, dichas acciones no han sido suficientes para establecer

^{2/} Autorizados por el Consejo de Administración de PEMEX, en sesión ordinaria núm. 821 del 14 de diciembre de 2010.

elementos que dirijan los esfuerzos de las instituciones y que sirvan de base para la implementación y funcionamiento de los demás componentes del Control Interno.

El ambiente de control comprende la integridad, los valores éticos y la conducta institucional en la organización, esto es, los parámetros que permiten a los titulares y a los órganos de gobierno de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR llevar a cabo sus responsabilidades de supervisión; determinar la estructura orgánica y la asignación de autoridad y responsabilidad; administrar los recursos humanos a fin de asegurar la atracción, desarrollo y retención de personal competente, y el rigor en torno a medidas de desempeño, estímulos y recompensas para fomentar la rendición de cuentas y la mejora del desempeño.

En este sentido, en materia de ética e integridad, la SFP emitió los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”^{8/}, con el objeto de “establecer las bases conforme a las cuales los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, considerando las funciones y actividades que les corresponden, implantarán acciones permanentes para identificar y delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

En el análisis de la información proporcionada para el estudio, se detectó que de las 279 instituciones estudiadas, 61 (22%) cuentan con códigos de ética propios; 154 (55%) atienden el “Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal”, emitido por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente SFP) el 31 de julio de 2002, y 64 (23%) instituciones no tienen un código de ética.

En lo que respecta a los códigos de conducta, 215 (77%) instituciones tienen un código propio y 33 (12%) atienden el emitido por la Coordinadora de Sector, mientras que 31 (11%)

^{8/} DOF, 6 de marzo de 2012.

instituciones refirieron no tener un instrumento que oriente la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ante situaciones concretas que se les presenten y que deriven de las funciones y actividades propias de la institución.

Es conveniente que la SFP revise, con fines de actualización y fortalecimiento, el código de ética emitido en 2002, así como la posibilidad de que las dependencias y entidades de la APF y la PGR diseñen e implanten sus propios códigos de ética institucionales, con base en los valores contenidos en el código de ética de la APF, en atención de las necesidades y cultura particulares. Asimismo, es importante dar seguimiento de la emisión de los códigos de conducta de las instituciones del Poder Ejecutivo, a fin de cerciorarse de que éstas, en su totalidad, cuenten con dicho instrumento, ya que esta obligación se encuentra establecida en el Código de Ética publicado en 2002.

Se deberá considerar que en los códigos de ética y conducta se establezca la obligatoriedad de su revisión y, en su caso, de actualización anual, a fin de contribuir a su mejora continua.

Además, es necesario fortalecer y ampliar los mecanismos para la difusión y aceptación de los códigos de ética y conducta institucional entre los servidores públicos y terceros interesados (tales como la firma de una declaración anual respecto del conocimiento, adopción y cumplimiento), con el fin de coadyuvar a su observancia y acatamiento.

En cuanto al establecimiento de los órganos de consulta y asesoría especializada integrados al interior de cada una de las dependencias y entidades en la APF y en la PGR, para coadyuvar en la emisión, aplicación y cumplimiento de los códigos de ética y de conducta, se comprobó que 179 (64%) instituciones tienen un Comité de Ética formalizado, 22 (8%) participan en el comité de la Coordinadora de Sector correspondiente y 78 (28%) aún no han establecido dicho órgano, no obstante que esta disposición se establece en el artículo tercero de los lineamientos emitidos por la SFP en materia de integridad y ética, antes referidos.

Asimismo, 247 (89%) dependencias y entidades de la APF no han establecido procedimientos para la denuncia e investigación de actos contrarios a la ética y conducta

institucional, solamente 32 (11%) instituciones tienen un procedimiento para identificar y atender las desviaciones a sus principios éticos y normativos de conducta.

Concomitante con lo anterior, 79 (28%) instituciones cuentan con mecanismos formales de comunicación (línea ética de denuncia, buzones, correos electrónicos, entre otros), para que los servidores públicos y cualquier tercero interesado den a conocer información sobre posibles actos de corrupción o eventos contrarios a la ética institucional. Cabe señalar que 200 (72%) dependencias y entidades de la APF no disponen de dichos mecanismos o, en su caso, los existentes son los que se han implementado por parte de los órganos internos de control.

En tal virtud, es conveniente que en los códigos de ética y conducta de las instituciones se incluyan los procedimientos formales de denuncias por incumplimiento de éstos, así como evaluar la posibilidad de establecer líneas de denuncia de actos contrarios a la ética y conducta institucional.

No obstante que se han emitido lineamientos en materia de ética e integridad para las instituciones del Poder Ejecutivo, con el estudio se identificó que se requiere establecer una política de integridad institucional en la APF, que establezca las directrices para la emisión, revisión y actualización, así como la observancia de códigos de ética y conducta institucional, y la obligatoriedad para que los titulares y miembros de los órganos de gobierno de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, en el desempeño de sus funciones, demuestren compromiso con la integridad, los valores éticos, el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución, la transparencia, la rendición de cuentas y apoyo en el establecimiento del Control Interno Institucional, así como a la atención de las observaciones comunicadas por las instancias de auditoría externa, gubernamentales y de fiscalización, según corresponda.

Asimismo, es importante fomentar el compromiso con la integridad, los valores éticos, la transparencia, la rendición de cuentas y con el cumplimiento de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

Otro de los elementos fundamentales para la implementación y fortalecimiento del Ambiente de Control es el compromiso con la competencia profesional del personal, particularmente, por parte de los titulares y los órganos de gobierno de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, quienes deberán cerciorarse de que se establezcan los medios para atraer, desarrollar y retener a personas competentes, a fin de asegurar que el personal de la institución se desempeñe de manera ordenada, ética, eficaz y eficiente, así como con entendimiento de las responsabilidades individuales relacionadas con el control interno, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.^{9/}

Al respecto, se detectó la necesidad de impulsar el desarrollo de competencias profesionales para el diseño y evaluación del control interno, así como para la evaluación y administración de riesgos, toda vez que, con el análisis de la información proporcionada para el estudio, en general, no se identificaron programas de capacitación con alcance amplio y contenidos técnicos-metodológicos específicos en la materia, dirigidos a los servidores públicos con responsabilidades en el establecimiento y actualización de los controles internos y la evaluación de los riesgos.

De las 279 instituciones incluidas en el estudio, se concluyó que solamente 53 (19%) incluyeron en sus programas de capacitación para el personal, al menos 1, de los temas siguientes: ética e integridad; control interno y su evaluación; administración de riesgos, y prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción. En 226 (81%) instituciones, no se detectaron acciones de capacitación en dichas materias.

En cuanto a la profesionalización de los miembros del COCODI o de los Consejos Directivos u Órganos de Gobierno en las dependencias y entidades de la APF, cabe destacar que solamente se proporcionó evidencia de las acciones realizadas al respecto, por parte de 31 (11%) de las 279 instituciones analizadas.

^{9/} Competencia del personal.- Es la cualificación para llevar a cabo las responsabilidades asignadas. Requiere habilidades y conocimientos, que son adquiridos generalmente con la formación y experiencia profesional y certificaciones. Se expresa en la actitud y el comportamiento de los individuos para llevar a cabo sus funciones y cumplir con sus responsabilidades.

Por lo anterior, es importante establecer o reforzar las políticas sobre la competencia del personal, a fin de asegurar que los titulares y demás servidores públicos de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR mantengan y demuestren el nivel de conocimiento y habilidades requeridos en el desarrollo de sus funciones y actividades, así como una suficiente comprensión del control interno que permita asegurar un desempeño efectivo y eficiente, que coadyuve al logro de los objetivos y metas de la institución.

Componente Evaluación de Riesgos

Para este componente se obtuvo un promedio general de 4 puntos, de un total de 20, sobre su establecimiento, con lo que se diagnosticó en un estatus bajo (rango de 0 a 8 puntos en una escala de 20).

El puntaje obtenido con el diagnóstico de la ASF se debe a que, una vez analizadas las evidencias documentales de las respuestas del cuestionario aplicado, se identificaron aspectos que pueden fortalecerse, mediante acciones, por parte de las dependencias y entidades de la APF y la PGR, para implementar un proceso sistemático con el fin de identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

La Evaluación de Riesgos es el proceso realizado con el propósito de identificar los riesgos a que están expuestas las instituciones en el desarrollo de sus actividades y analizar los distintos factores que pueden provocarlos, internos y externos, con la finalidad de definir las estrategias que permitan administrarlos y, por lo tanto, contribuir al logro de los objetivos, metas y programas, de una manera razonable. Los elementos fundamentales que se deben llevar a cabo para el establecimiento y consolidación de dicho proceso son los siguientes:

- Determinar objetivos adecuados, con la suficiente claridad y comunicarlos a los responsables de su cumplimiento.
- Identificar los riesgos en la consecución de los objetivos de la institución y analizar cómo éstos deberían ser administrados.

- Considerar el riesgo potencial de fraude en la evaluación de riesgos para la consecución de los objetivos institucionales.
- Identificar y analizar los cambios tanto al interior, como al exterior de la institución, que pudieran impactar significativamente al Sistema de Control Interno Institucional.

Del análisis de la información proporcionada por las dependencias y entidades de la APF y la PGR y en atención de dichos elementos, se obtuvo el siguiente diagnóstico sobre la implementación del componente de Evaluación de Riesgos en sus sistemas de Control Interno institucional.

Respecto de la determinación de objetivos de las 279 instituciones incluidas en el estudio, 140 (50%) proporcionaron evidencia de sus planes o programas institucionales, en los que se establece la misión, visión o sus objetivos estratégicos y, en su caso, indicadores y metas, en atención al marco jurídico que les es aplicable y 9 (3%) indicaron que atienden el programa sectorial correspondiente. Sin embargo, 130 (47%) instituciones no cuentan con un programa que establezca sus objetivos, metas, estrategias y prioridades, no obstante, que los diversos ordenamientos jurídicos establecen la obligatoriedad de elaborar programas de corto, mediano y largo plazos para las instituciones de Poder Ejecutivo.^{10/}

Es de señalarse que, para llevar a cabo el proceso de administración de riesgos, es necesario que las instituciones establezcan los objetivos estratégicos y metas por los que dan cumplimiento a las funciones que les han sido conferidas en el marco jurídico aplicable, toda vez que el establecimiento claro de dichos objetivos es la base para identificar y administrar los riesgos de su entorno.

En lo que se refiere a la identificación de los riesgos que pudieran afectar la consecución de los objetivos institucionales, así como a las acciones tendentes para administrarlos, de las 279 instituciones incluidas en el estudio, 161 (58%) llevaron a cabo la identificación de los riesgos de, al menos, uno de los procesos sustantivos o adjetivos, mediante los que dan

^{10/} Artículos 16, fracciones III, IV y VII; 17, fracciones I, II y III; 22, 23 y 24 de la Ley de Planeación; 46, 47 y 48 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y 22 de su Reglamento; 16 y 46 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como 21 y 25 de su Reglamento.

cumplimiento a sus objetivos y metas estratégicos, y 118 (42%) no identificaron los riesgos de dichos procesos.

Es importante señalar que de las 161 instituciones que identificaron sus riesgos, únicamente 18 han establecido, formalmente, un procedimiento para la administración de riesgos institucionales y cuentan con una metodología institucional para su evaluación. Las restantes 143 instituciones que identificaron sus riesgos no cuentan con un proceso, ni una metodología institucional para realizar dicha evaluación, por lo que realizaron la identificación de riesgos de conformidad con las disposiciones del Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP.

Cabe mencionar que el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP establece la obligatoriedad, por parte de los Coordinadores de Control Interno Institucional, en el sentido de acordar con el titular de la institución la metodología para la administración de riesgos ^{14/}, la cual deberá incluir las etapas mínimas establecidas en el numeral 38, fracción I de dicho acuerdo, en cumplimiento de la Segunda Norma General de Control Interno, señalada en el numeral 14, fracción I, del acuerdo en comento.

Sin embargo, el alcance de esta disposición es limitado, ya que se deja a decisión de las instituciones el desarrollo metodológico de una disciplina técnica, lo que trae como resultado un escaso nivel de madurez en el ámbito de la APF.

En el sector financiero y en algunas instituciones del sector energía, principalmente, se han desarrollado y aplicado modelos de administración de riesgos específicos con resultados favorables; no obstante, no se observa esta situación en la generalidad de las instituciones públicas, en las que es necesario identificar, evaluar, mitigar y administrar riesgos, como de reputación; legales; tecnológicos; de corrupción y opacidad; de eficacia y eficiencia respecto del logro de objetivos estratégicos; de cumplimiento del marco legal y normativo, y de daño o mal uso de los recursos públicos, entre los más relevantes. Por ello, resulta indispensable

^{14/} Numerales 36 y 37 del 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 (Acuerdo de Control Interno), emitido por la Secretaría de la Función Pública. DOF, 12 de julio de 2010, última reforma publicada en el DOF el 27 de julio de 2012.

diseñar, implantar y difundir una metodología que permita a las diferentes dependencias y entidades de la APF y de la PGR desarrollar el proceso general de administración de riesgos en sus respectivos ámbitos de competencia.

En lo que se refiere a la evaluación de riesgos en procesos susceptibles a actos de corrupción, se identificó que de las 279 instituciones estudiadas, solamente 4 (1%) identificaron algún tipo de riesgos de integridad.

De esas 4 instituciones, 3 corresponden al sector financiero, las cuales en su proceso y metodología para la evaluación de riesgos incorporan un análisis de la identificación de los riesgos de la institución, entre ellos el de fraude, además de que, en la documentación de dicho proceso, se observan controles encaminados a mitigar riesgos de corrupción; la otra institución es una universidad pública, en la que se identificaron y evaluaron los riesgos de 7 de los procesos que tienen un impacto institucional, tanto en la operación sustantiva, como en el manejo y control de recursos o que están vinculados con terceros externos a la organización (becas, banco de horas, adquisiciones, mantenimiento e instalaciones, licencias y comisiones, ingresos extraordinarios y proyectos).

Sin embargo, en ninguna de las instituciones estudiadas se identificaron acciones de prevención, disuasión y detección de actos de corrupción que coadyuven en el enfrentamiento de los elementos que subyacen en este tipo de actos, así como en la administración de riesgos de esta materia.

En virtud de la importancia que reviste este aspecto en el desarrollo de las actividades de las instituciones, así como por el impacto que tiene en su desempeño, es necesario que se considere el riesgo potencial de fraude en la evaluación de riesgos, en todas las acciones que realice para el logro de los objetivos institucionales, así como la identificación y análisis de los cambios que pudieran impactar significativamente en el sistema de control interno institucional.

En términos generales, los resultados del estudio relativos a la implementación del componente de evaluación de riesgos en las instituciones del Poder Ejecutivo denotan la necesidad de implantar un proceso general de administración de riesgos que posibilite la

identificación y evaluación de los riesgos que puedan impactar negativamente en el logro de los objetivos, metas y programas institucionales, con objeto de establecer estrategias y reforzar el control interno para su prevención y manejo.

Sobre el particular, los titulares de las dependencias y entidades de la APF deberán asegurarse de que éstas cuentan con programas institucionales que incorporen sus objetivos y metas estratégicos, acordes con el marco jurídico que rige su funcionamiento, a partir de los cuales deberán derivarse los distintos objetivos y metas en el ámbito funcional o su equivalente, de tal manera que estén debidamente alineados con los programas institucionales y sectoriales, así como con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

También, es importante establecer una metodología específica para el proceso general de administración de riesgos, que incluya su identificación, evaluación, priorización, estrategias de mitigación y seguimiento, así como un procedimiento por el cual se informe a los titulares de las instituciones u órganos de gobierno la existencia o surgimiento de riesgos de fuentes internas o externas, incluidos los riesgos de fraude y posibles actos de corrupción.

Componente Actividades de Control

En lo que se refiere a las Actividades de Control, con el estudio se obtuvo un promedio general de 8 puntos, de un total de 20 para este componente, como diagnóstico de su establecimiento en las dependencias y entidades de la APF y la PGR, el cual se ubicó en un estatus bajo (rango de 0 a 8 puntos).

Las actividades de control son las medidas establecidas en las políticas y manuales de procedimientos para asegurar que la administración pueda mitigar los riesgos que afectan el cumplimiento y logro de los objetivos institucionales. Las actividades de control se llevan a cabo en todos los niveles de la entidad, en los distintos procesos institucionales y sobre un entorno tecnológico, mediante controles preventivos o detectivos que en su naturaleza pueden abarcar una amplia gama de actividades manuales o automatizadas, tales como autorizaciones y aprobaciones, conciliaciones, evaluaciones de desempeño, etc.

Las actividades de control son esenciales para dar respuesta a los riesgos de toda dependencia o entidad.

En este marco, los titulares de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, y los demás servidores públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, son responsables de establecer y actualizar las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales.

No obstante, con el estudio se determinó que de las 279 instituciones del Poder Ejecutivo 170 (61%) tienen formalmente establecido un Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) respecto de sus procesos sustantivos y adjetivos, por los que dan cumplimiento a sus objetivos y metas estratégicos, en tanto que las restantes 109 (39%) no cuentan con dicho programa, lo que no asegura que seleccionen y desarrollen actividades de control que contribuyan a la mitigación de los riesgos con el fin de lograr sus objetivos. De las 170 instituciones que cuentan con el referido programa de trabajo, únicamente 6 (4%) elaboraron su programa de conformidad con las políticas y procedimientos que han emitido para que sus servidores públicos cuenten con los medios para encausar y cumplir con la obligación de establecer, actualizar y mejorar los controles internos en sus ámbitos de responsabilidad, en tanto que las restantes 164 (96%) elaboraron su PTCI en cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP.^{12/}

Cabe destacar que el PTCI se integra con base en los resultados de las encuestas enviadas a los servidores públicos seleccionados de manera aleatoria, los cuales son analizados y consolidados por la SFP y remitidos a las instituciones para que elaboren su PTCI.

Lo anterior induce a la identificación de acciones de tipo general y no específico, respecto de acciones de mejora para fortalecer la calidad de los controles internos en procesos clave para el logro de los objetivos institucionales, así como a la protección y salvaguarda en la aplicación de los recursos.

^{12/} Numerales 29, 30, 31 y 32 del Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, Op. cit.

Por lo anterior, no es posible conocer las condiciones específicas en las que se encuentran los sistemas de control interno relevantes, ni como mantenerlos en condiciones adecuadas por medio de las actividades incluidas en los PTCl.

Las posibilidades de fortalecer el Control Interno en el sentido de mitigar los riesgos generales y específicamente los de corrupción, así como prevenir la ineficacia en el logro de objetivos institucionales dependen en gran medida de la forma y seguimiento en que el PTCl esté concebido.

En cuanto a la evaluación del control interno y riesgos en ambientes de tecnologías de información y comunicaciones (TIC), únicamente 47 (17%) de las 279 instituciones estudiadas realizaron dicha evaluación, al menos, a 1 de sus sistemas automatizados relevantes, por medio de los cuales se lleva a cabo la operación de sus procesos sustantivos o adjetivos; las otras 232 (83%) no proporcionaron evidencia de los resultados de evaluaciones de control interno o riesgos a sus sistemas de TIC.

Es de señalarse que de las 47 instituciones que realizaron la evaluación de control interno y riesgos a sus sistemas de TIC, 26 cuentan con lineamientos institucionales específicos en la materia y las otras 21 realizaron dicha evaluación de conformidad con el “Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información” (MAAGTICSI), emitido por la SFP con el objeto de “establecer las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y expedir el MAAGTICSI , que en términos del Anexo Único del Acuerdo, forma parte integrante del mismo”.^{13/}

Sin embargo, en las evidencias proporcionadas por las instituciones, en atención a las disposiciones establecidas en el MAAGTICSI, se identificó que, en términos generales, se reporta el avance sin realizar las verificaciones correspondientes al cumplimiento del manual, además de que no se identificaron evaluaciones específicas de Control Interno y riesgos, donde se conozca el estado que guarda el control interno en materia de TIC.

^{13/} DOF. 13 de julio de 2010.

Al respecto, se requiere especial atención, por su magnitud y la naturaleza de los servicios que prestan, así como los recursos presupuestarios que ejercen, en los casos de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Servicio de Administración Tributaria, las Instituciones de Banca de Desarrollo, el Instituto Mexicano de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los padrones de beneficiarios de programas sociales y el Seguro Popular, entre otros.

Con el fin de avanzar en la gobernanza respecto de las TIC, es necesario que se establezcan los lineamientos pertinentes para profundizar de manera específica en la evaluación de control interno y riesgos en todas las dependencias y entidades de la APF y de la PGR; además, es importante evaluar la pertinencia de imponer a las citadas instituciones la obligación de adoptar, en lo conducente, las mejores prácticas internacionales en materia de marcos de control aplicables a TIC (COBIT, IT Governance, ITIL Seguridad e ISO 27001-2005), entre otros de similar reconocimiento.

Se estima pertinente que el Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional^{14/} de cada dependencia y entidad incluya un apartado correspondiente a las TIC, con el fin de que en su momento se dicten las directrices correspondientes al fortalecimiento del control interno y administración de riesgos que implican la infraestructura, conocimiento e información institucional en el ámbito de la APF.

En cuanto a la obligatoriedad de evaluar y actualizar, en forma periódica, las políticas y procedimientos (controles internos), en cada ámbito de competencia, y en particular en los procesos sustantivos y adjetivos para el logro de los objetivos y metas institucionales, se detectó que de las 279 instituciones incluidas en el estudio, 218 (78%) no han establecido formalmente un documento o un procedimiento para tal efecto; 25 (9%) cuentan con dicho lineamiento o procedimiento, y las otras 36 (13%) refieren que el procedimiento lo realizan conforme a las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP.

^{14/} Elaborado de conformidad con lo establecido en los numerales 22, 23 y 24 del Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, Op. cit

Sobre el particular, se destaca la importancia de la actualización periódica de la normativa (control interno institucional), toda vez que en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP no se identificaron programas de actualización que impulsen la revisión periódica de los controles internos por parte de los servidores públicos en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, mínimo una vez al año, lo que impide mantener el Sistema de Control Interno Institucional acorde con las circunstancias que demanda cada momento, en atención al marco legal correspondiente a cada institución.

Con base en el diagnóstico realizado sobre la implantación del componente de Actividades de Control en las instituciones del Poder Ejecutivo, la ASF considera necesario que los titulares u órganos de gobierno de las dependencias y entidades se aseguren de seleccionar y desarrollar actividades de control que contribuyan a la mitigación de los riesgos que obstaculicen el logro de los objetivos institucionales, así como sobre tecnologías de información y comunicaciones, para apoyar el logro de sus objetivos e identificar las actividades necesarias que ayuden a que las respuestas a los riesgos se lleven a cabo de manera adecuada y oportuna.

Estas acciones permitirán implementar y privilegiar los controles preventivos sobre los detectivos y correctivos, así como establecer controles internos automatizados que reduzcan la posibilidad de errores en la información presentada a los titulares de las instituciones, lo que ayudará a fortalecer el control interno en los procesos clave para el logro de objetivos y metas institucionales.

Componente Información y Comunicación

La información es necesaria para que las instituciones lleven a cabo las responsabilidades de control interno en apoyo al logro de sus objetivos. La comunicación se genera tanto interna como externamente y proporciona a la organización la información necesaria para llevar a cabo el control, día a día, y permite al personal comprender las responsabilidades del control interno y su importancia para el logro de los objetivos institucionales. Por ello, es

importante que existan medios eficientes para comunicar esa información de forma clara, precisa, confiable y oportuna.

Con el diagnóstico efectuado por la ASF sobre la implantación de este componente en los Sistemas de Control Interno de las instituciones del Poder Ejecutivo, se determinó que se encuentra en un estatus bajo, 7 puntos en una escala de 20, lo que denota que se requiere establecer directrices para que los titulares y demás servidores públicos de las dependencias, entidades de la APF y la PGR implanten métodos, medios y mecanismos que sirvan de base en cada institución, para lograr una comunicación eficiente, eficaz, confiable y oportuna, considerando las características particulares, los procesos que realiza, su disponibilidad de recursos y las habilidades de los servidores públicos que habrán de operarlos, principalmente.

Es de destacar que 20 (7%) instituciones de las 279 incluidas en el estudio tienen establecidas políticas, lineamientos o criterios aplicables a la elaboración de informes relevantes respecto del logro de los objetivos y metas institucionales, con el fin de promover la integridad, confiabilidad, oportunidad y protección de la información; 44 (16%) atienden las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, y 215 (77%) no cuentan con un documento o procedimiento formal en esta materia, lo que afecta negativamente la obtención, generación y utilización de información relevante por parte de estas instituciones para respaldar el funcionamiento de los otros componentes de sus Sistemas de Control Interno.

Es importante que los titulares de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR se aseguren de que se implanten y apliquen políticas y procedimientos apropiados para salvaguardar los documentos e información, que se deban conservar en virtud de su relevancia o por requerimientos técnicos o jurídicos, incluidos los informes y registros financieros, presupuestarios, operacionales y de resultados de auditorías internas, externas o de fiscalización con su respectivo soporte documental.

Es pertinente que los titulares de las dependencias y entidades de la APF y la PGR, y los demás servidores públicos, en el ámbito de sus competencias, establezcan los medios,

mecanismos y sistemas más adecuados para obtener, procesar, generar, clasificar, validar y comunicar de manera eficaz, eficiente y económica a las instancias procedentes, la información financiera, presupuestaria, administrativa, operacional y de otro tipo requerida en el desarrollo de sus procesos, transacciones y actividades, así como en la operación del Sistema de Control Interno; además, deben asegurarse de que sea adecuada para la toma de decisiones y el logro de objetivos, metas y programas institucionales, así como para cumplir con las distintas obligaciones a las que en materia de información están sujetas, en los términos de las disposiciones legales y normativas aplicables.

En cuanto a la implantación formal de planes de sistemas de información, de las 279 instituciones consideradas en el estudio, 19 (7%) han formalizado un Plan de Sistemas de Información Institucional alineado a sus objetivos estratégicos para proporcionar soporte al cumplimiento de éstos, 87 (31%) cuentan con un programa elaborado en función de las disposiciones establecidas en el MAAGTICSI emitido por la SFP y 173 (62%) no proporcionaron evidencia del establecimiento de planes en esta materia.

Asimismo, 78 (28%) de las 279 instituciones analizadas tienen formalmente implantados y documentados planes de recuperación de desastres para datos, hardware y software críticos en procesos asociados directamente al logro de sus objetivos y metas; 36 (13%) atendieron lo dispuesto en el MAAGTICSI, y 165 (59%) no cuentan con dichos planes.

Las instituciones deben analizar sus propias necesidades y diseñar e implantar los sistemas de información computarizados para el apoyo de su operación, que incorporen mecanismos y procedimientos coherentes para asegurar que la información recopilada y generada presente un alto grado de calidad, posea valor para la toma de decisiones, sea oportuna, suficiente, competente y esté actualizada, con el propósito de permitir a los usuarios determinar si se está cumpliendo con los objetivos de planes estratégicos, sectoriales y operativos, así como los avances de las metas institucionales para un efectivo y eficiente uso de los recursos públicos, de conformidad con las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable.

En el caso de sistemas computarizados, es sustancial que existan controles generales de seguridad, acceso, aplicación, operación y otros que se consideren pertinentes; respecto de éstos, debe crearse una estructura adecuada para asegurar el correcto y continuo funcionamiento de los sistemas, su seguridad física y su mantenimiento, así como la validación de su integridad, confiabilidad y precisión de la información procesada y almacenada.

Componente Supervisión

El promedio general obtenido como diagnóstico sobre la implantación de este componente en los Sistemas de Control Interno en las instituciones de Poder Ejecutivo fue de 8 puntos, de un total de 20, con lo que se ubicó en estatus bajo (rango de 0 a 8 puntos).

La supervisión del Sistema Control Interno Institucional busca asegurar que los controles operen como se requiere y que sean modificados apropiadamente de acuerdo con los cambios en las condiciones de cada institución, con la finalidad de cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable.

El control interno debe ser objeto de supervisión para valorar la calidad de la actuación del mismo en el tiempo. Por ello, es necesario verificar la efectividad de los controles internos, a fin de asegurar la mejora continua del sistema de control interno. La efectividad aumenta en la medida que la información es oportuna y completa, ya que permite identificar deficiencias a efecto de resolverlas con oportunidad y diligencia, además de identificar y atender la causa raíz de las mismas con el objetivo de evitar su recurrencia. Asimismo, permite inhibir el fraude, ya que al realizar la supervisión de los controles se inhibe la habilidad de un individuo para encubrir actividades sospechosas o posibles actos de corrupción.

La supervisión se puede efectuar por medio de autoevaluaciones, evaluaciones independientes o la combinación de ambas, y se realiza para asegurarse de que cada uno de

los cinco componentes del Sistema de Control Interno estén presentes y funcionando correctamente (íntegra y coordinadamente).

En el ámbito institucional, el alcance y la frecuencia de la supervisión varían en función de los riesgos que están siendo controlados y de los controles en la reducción de éstos. La supervisión se debe realizar conforme a los componentes de control interno a todas las actividades significativas y de manera periódica.

En este contexto, con el estudio se determinó que únicamente 6 (2%) instituciones de las 279 consideradas en el estudio cuentan con un procedimiento formalizado, en el que se establezca la obligatoriedad para que los responsables de los procesos (controles internos), en sus respectivos ámbitos, comuniquen los resultados de sus evaluaciones de control interno y de las deficiencias identificadas al Coordinador de Control Interno Institucional o, en su caso, a la instancia correspondiente, para su atención y seguimiento. De las restantes instituciones, 122 (44%) no han establecido dicho procedimiento y 151 (54%) refirieron que atienden las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP. Asimismo, se identificó que de las 279 instituciones analizadas, en 113 (41%) se llevaron a cabo autoevaluaciones de control interno por parte de los responsables de sus procesos sustantivos y adjetivos relevantes, no así en las restantes 166 (59%) instituciones las cuales no realizaron algún tipo de evaluación.

Cabe aclarar que de las 113 instituciones que proporcionaron evidencias de la autoevaluación de control interno realizada a sus procesos, 106 corresponden a los resultados de la Encuesta de Autoevaluación del Sistema de Control Interno Institucional, llevada a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP.^{15/}

Sobre el particular, es importante señalar que el instrumento diseñado por la SFP para la evaluación del Control Interno es una encuesta de autoevaluación dirigida a los niveles Estratégico, Directivo y Operativo de cada institución. Sobre su diseño y aplicación es

^{15/} Numerales 25, 26, 27 y 28 del Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, Op. cit

importante señalar lo siguiente: a) Los resultados de la encuesta únicamente permiten tener un conocimiento general respecto del Sistema de Control Interno, ya que no es posible enfocarse específicamente en los controles internos de un proceso en particular, evaluar su idoneidad en función de su propósito, así como la pertinencia respecto de la forma en que funcionan y se compensan los controles de naturaleza preventiva, detectiva y correctiva; b) la encuesta no permite la identificación de las debilidades específicas de un sistema de control determinado ante los riesgos que pueden afectar su funcionamiento y, por lo tanto, dificulta su fortalecimiento y mejora continua; c) los servidores públicos ubicados en el nivel operativo responsables de contestar la encuesta de control interno son seleccionados mediante una muestra aleatoria, lo que implica que la calidad de la encuesta dependa de la interpretación, experiencia y juicio de los servidores públicos seleccionados, quienes, generalmente no están debidamente capacitados para entender la naturaleza, atributos, limitaciones, tipos y técnicas de control y riesgos inherentes a su funcionamiento; d) la encuesta se documenta en función de los Sistemas de Control Interno operados por los servidores públicos seleccionados y no en relación con los procesos sustantivos específicos o adjetivos de las instituciones, lo que no permite evaluar dichos procesos y, por consiguiente, no es posible conocer de manera específica el estado que guarda el control interno de los procesos relevantes para cada institución.

Por lo antes señalado, se considera que, en virtud del diseño de la encuesta, ésta es insuficiente para llevar a cabo la autoevaluación del Control Interno con bases técnicas y metodológicas adecuadas. Es importante que se revise el Acuerdo de Control Interno sobre este aspecto y, en su caso, se incluya una metodología institucional para la autoevaluación de Control Interno en las dependencias y entidades de la APF y la PGR.

Respecto de las revisiones de auditoría realizadas a los procesos sustantivos o adjetivos de las 279 instituciones del Poder Ejecutivo incluidas en el estudio, 178 (64%) proporcionaron evidencia de los resultados de las auditorías practicadas por las instancias de control interno, así como de las realizadas por instancias externas (despachos externos y la ASF, entre otros); sin embargo, 101(36%) no proporcionaron evidencia de algún tipo de auditoría.

Es importante mencionar que la supervisión, como parte del control interno, debe practicarse en toda la ejecución de las operaciones, de tal manera que asegure que las deficiencias identificadas, y las derivadas del análisis de los reportes emanados de los sistemas de información, sean resueltas oportunamente. El proceso de supervisión deberá incluir la evaluación, por los niveles adecuados, sobre el diseño, funcionamiento y manera de cómo se adoptan las medidas para actualizarlo o corregirlo. La supervisión juega un papel importante, ya que ayuda a concluir si el control interno es efectivo o ha dejado de serlo, tomando las acciones de corrección o mejoramiento que se requieran, con el fin de mantener y elevar su eficacia y eficiencia.

En este sentido, los titulares de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, y los demás servidores públicos, en el ámbito de sus competencias, deberán cerciorarse de que la supervisión se realice durante el curso de todas las actividades. La actualización y mejora continua del control interno se debe dar en todos los niveles de la organización (estratégico, directivo y operativo) y considerar la información que arroje la metodología para la supervisión de la efectividad y eficacia de los controles internos. Es aplicable para todas las actividades dentro de una organización e incluso a terceros externos.

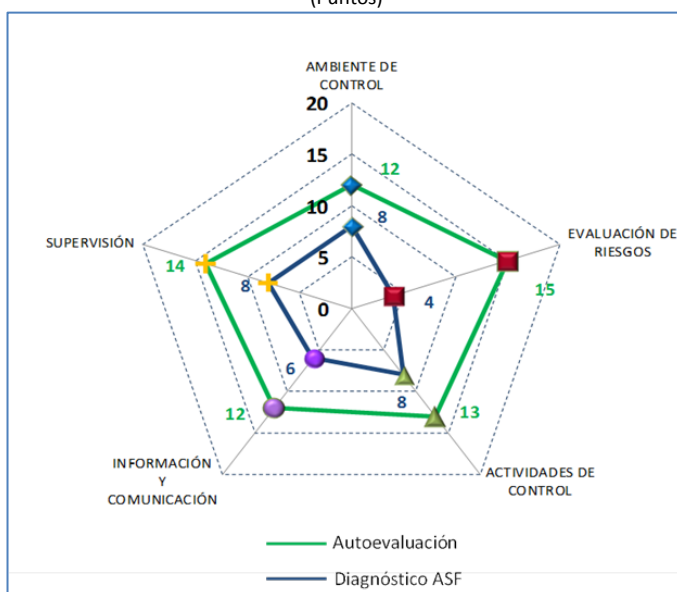
Es necesario que las evaluaciones también se realicen por parte de los Órganos Internos de Control, así como por otras instancias fiscalizadoras, y que las deficiencias determinadas sean conocidas por el responsable de las funciones y por su superior inmediato; los asuntos de mayor importancia deberán ser conocidos por el titular de la dependencia o entidad, o de la PGR, a fin de que se atiendan de acuerdo con su relevancia.

Al respecto, la supervisión del control interno debe incluir políticas y procedimientos que busquen asegurar que las deficiencias y los hallazgos de auditoría y de otras revisiones sean adecuados y oportunamente resueltos.

8.1.3. Comparativo de la Autoevaluación y el Diagnóstico de la ASF

En la gráfica siguiente se muestra la diferencia entre los resultados de la autoevaluación y del diagnóstico determinado por la ASF, con base en el análisis de las respuestas proporcionadas por las instituciones del Poder Ejecutivo en el cuestionario aplicado.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN Y DEL DIAGNÓSTICO DE LA ASF SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL INTERNO EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER EJECUTIVO, COMPARATIVO DE PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por las instituciones en el Cuestionario de Control Interno aplicado a la APF y a la PGR, así como en los resultados del diagnóstico realizado por la ASF.

Las brechas en los puntajes obedecen, principalmente, a la percepción que tienen las instituciones respecto de los elementos de control que han implementado y a que las evidencias proporcionadas no tienen las características que sustentan sus respuestas, esto es, suficiencia, competencia y pertinencia, de conformidad con el marco de referencia utilizado para la realización del estudio (COSO).

Por lo anterior, se considera necesario revisar el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP para fines de su actualización, de conformidad con las mejores prácticas internacionales en la materia. Asimismo, es importante que los titulares u órganos de gobierno de las

dependencias y entidades de la APF y la PGR, así como los demás servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, sean responsables del establecimiento, adecuación y funcionamiento del Sistema de Control Interno necesario para el logro de los objetivos y metas institucionales, que asegure de manera razonable la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, la generación de información financiera, presupuestaria y de operación confiable, oportuna y suficiente, para cumplir con su marco jurídico de actuación, así como la salvaguarda de los recursos públicos a su cargo y garantizar la transparencia de su manejo.

8.2. Resultado Poder Legislativo

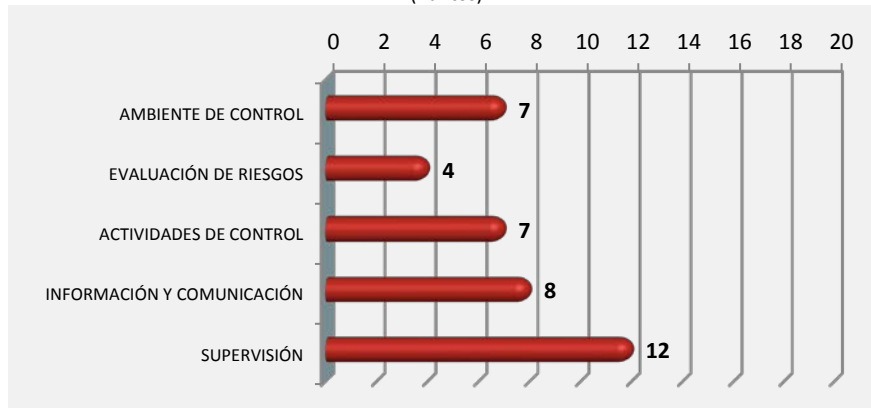
En lo que respecta a los resultados de la situación que guarda el establecimiento de los marcos de control interno en el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, ^{16/} se obtuvieron los datos que a continuación se indican.

8.2.1. Autoevaluación

De la integración de las respuestas al Cuestionario de Control Interno por parte de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y una vez aplicado el instrumento de diagnóstico determinado para el estudio, se obtuvo un promedio general de 38 puntos, de un total de 100, respecto del establecimiento de los marcos de control interno en el Poder Legislativo, de acuerdo con la existencia de los elementos de control en ambas cámaras (autoevaluación). De conformidad con el marco de referencia utilizado para el estudio (COSO), los resultados por componente del sistema de control interno, se muestran en la gráfica siguiente:

^{16/} De conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO, PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por las instituciones en el Cuestionario de Control Interno aplicado a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores.

8.2.2. Diagnóstico de la ASF

Con el análisis de la documentación proporcionada como evidencia de las respuestas a los Cuestionarios de Control Interno, y la aplicación de los criterios para su revisión, se determinaron los puntajes promedio general y por componente.

El promedio general sobre el establecimiento de los sistemas de control interno en las instituciones del Poder Legislativo se ubicó en 29 puntos, de un total de 100, lo que denota que dichos sistemas se encuentran en un estatus bajo, por lo que existen importantes áreas de oportunidad.

Los resultados de la implantación de los marcos de control interno por componente, que se presentan en la siguiente gráfica, se ubicaron entre 3 y 9 puntos, en una escala de 20 por cada componente, por lo que, de acuerdo con modelo de valoración del diagnóstico utilizado, 4 componentes se encuentran en un estatus bajo de establecimiento (rango de 0 a 8 puntos) y 1 componente en estatus medio (rango de 9 a 14 puntos).

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO, PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados del diagnóstico realizado por la ASF respecto de la información proporcionada por las instituciones en el Cuestionario de Control Interno aplicado a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores.

Los resultados del estudio fueron dados a conocer, de manera individual, a las dos instituciones del Poder Legislativo, en los que se detalló las sugerencias para mejorar sus marcos de control interno. A continuación se destacan los aspectos relevantes identificados con el estudio y los resultados del diagnóstico por cada componente.

Normativa en Materia de Control Interno

Las instituciones del Poder Legislativo hicieron referencia a las distintas disposiciones jurídicas que les son aplicables en el desempeño de sus funciones como elementos de control; no obstante, no existe normativa específica (acuerdo, norma, disposición o lineamiento formal), en la que se establezca la obligatoriedad de implantar un modelo o marco de control interno de aplicación general en cada institución, que integre los componentes siguientes: ambiente de control; evaluación de riesgos; actividades de control; información y comunicación; y supervisión.

Por lo anterior, es necesario reforzar la cultura en materia de control interno y administración de riesgos, así como establecer o actualizar la normativa que favorezca la implantación del Marco de Control Interno Institucional en las instituciones del Poder Legislativo.

Resultados del diagnóstico por componente

Componente Ambiente de Control

En lo que corresponde al Ambiente de Control, el resultado del diagnóstico realizado por la ASF, respecto de su implementación, fue de 5 puntos, de un total de 20, por lo que se situó en un estatus bajo (rango de 0 a 8 puntos), ya que, una vez realizado el análisis de las evidencias de las respuestas al cuestionario aplicado, se determinó que, si bien, existen normas de carácter constitucional, legal, reglamentario y de carácter interno, que regulan el comportamiento y las funciones de los servidores públicos de las cámaras de Diputados y de Senadores,^{17/} es importante establecer y, en su caso, actualizar y fomentar el compromiso con la integridad, los valores éticos, la transparencia, la rendición de cuentas y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de estas instituciones.

Asimismo, se considera relevante que el órgano de gobierno correspondiente establezca los mecanismos para el seguimiento y control de la gestión del desempeño gubernamental, con objeto de asegurarse de que se realicen sus funciones, en relación con los objetivos estratégicos y metas institucionales.

Componente Evaluación de Riesgos

En cuanto al componente de Evaluación de Riesgos, el diagnóstico sobre su establecimiento fue de 3, de un total de 20 puntos, que corresponde a un estatus bajo (rango de 0 a 8 puntos), por lo que es importante fortalecer la cultura de administración de riesgos y el compromiso de los órganos de gobierno de las instituciones del Poder Legislativo, a fin de sentar las bases para el establecimiento de un proceso de administración de riesgos institucional.

^{17/} Tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reglamentos, manuales de procedimientos, acuerdos, lineamientos, condiciones generales de trabajo y demás instrumentos normativos aprobados por sus órganos de gobierno, que establecen obligaciones administrativas y reglas de comportamiento de los integrantes de ambas cámaras.

En este sentido, los titulares de la Mesa Directiva y de la Secretaría General de las Cámaras de Diputados y de Senadores deberán asegurarse de que estas instituciones cuenten con programas institucionales que incorporen sus objetivos y metas estratégicos, acordes con el marco jurídico que rige su funcionamiento, tendentes al cumplimiento del propósito fundamental que tienen ambas Cámaras, en cuanto al análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen el sistema jurídico de nuestro país, con sujeción de las reglas que rigen nuestro sistema bicameral.

Con la información anterior, es necesario llevar a cabo la identificación y evaluación de los riesgos que puedan impactar negativamente en el logro de los objetivos, metas y programas, con el objeto de establecer estrategias y reforzar el control interno para su prevención y manejo.

Asimismo, es importante establecer una metodología específica para el proceso general de administración de riesgos, que incluya su identificación, evaluación, priorización, estrategias de mitigación y seguimiento, así como un procedimiento por el cual se informe a los órganos de gobierno la existencia o surgimiento de riesgos de fuentes internas o externas, incluidos los riesgos de fraude y posibles actos de corrupción.

Componente Actividades de Control

Para el componente de Actividades de Control, se determinó que su establecimiento está en un estatus bajo, ya que el puntaje obtenido fue de 5 puntos de un total de 20. Al respecto, se considera necesario establecer las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias, en relación con los procesos sustantivos y adjetivos, para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales.

Dentro de las actividades de control, se deberán incluir diversas actividades de revisión, aprobación, autorización, verificación, conciliación y supervisión que provean evidencia documental o electrónica de su ejecución.

También, es importante seleccionar y desarrollar actividades de control que contribuyan a la mitigación de los riesgos para el logro de los objetivos, a niveles aceptables, incluidas las

actividades de control general sobre tecnologías de información y comunicaciones que apoyan la operación de los procesos sustantivos y adjetivos.

Componente Información y Comunicación

En lo que se refiere al componente de Información y Comunicación, su diagnóstico fue de 7 puntos, en una escala de 20, por lo que se determinó un estatus bajo respecto de su implantación (rango de 0 a 8 puntos), ya que, aun cuando existen acciones tendentes a integrar y comunicar la información institucional a distintas instancias internas, los esfuerzos son aislados y no se han establecido políticas, lineamientos y procedimientos para que la información relevante se identifique, procese y suministre a las instancias pertinentes en el momento oportuno, de tal forma que contribuya a la toma de decisiones, al cumplimiento de los objetivos y a la mitigación de los riesgos.

Por lo anterior, se considera necesario establecer directrices para que los titulares de las secretarías generales implanten métodos, medios y mecanismos que sirvan de base, en cada institución, para lograr una comunicación eficiente, eficaz, confiable y oportuna, considerando las características particulares, los procesos que realiza y la disponibilidad de recursos, principalmente.

Es conveniente que cada institución del Poder Legislativo, en función de sus necesidades, diseñe e implante los sistemas de información y comunicación que se requieran, e incluyan mecanismos y procedimientos, para asegurar que la información recopilada y generada presente un alto grado de calidad, posea valor para la toma de decisiones, sea oportuna, suficiente, competente y esté actualizada.

Componente Supervisión

Para el componente de Supervisión el diagnóstico obtenido fue de 9, de un total de 20 puntos, por lo que se determinó que su nivel de implementación es medio (rango de 9 a 14 puntos).

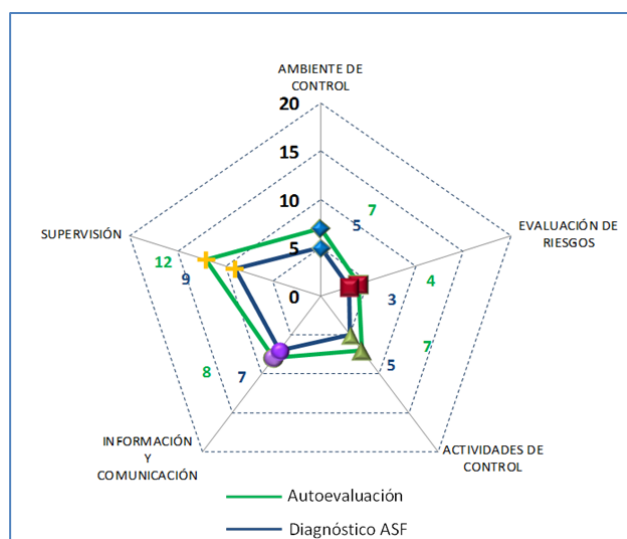
Cabe mencionar que los distintos niveles de supervisión, como son los titulares de los órganos de gobierno, de las secretarías generales y de las direcciones generales tienen un papel importante al respecto, ya que ellos son quienes deben concluir si el control interno es efectivo o ha dejado de serlo y, en su caso, tomar las acciones de corrección o mejoramiento que se requieran.

Es importante destacar que la actualización y supervisión general del Sistema de Control Interno es responsabilidad de los titulares antes referidos, independientemente de la evaluación y verificación que lleven a cabo las diversas instancias de fiscalización sobre el control interno de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

8.2.3. Comparativo de la Autoevaluación y el Diagnóstico de la ASF

En la gráfica siguiente se muestra la diferencia entre los resultados de la autoevaluación y del diagnóstico determinado por la ASF, con base en el análisis de las respuestas proporcionadas por las instituciones del Poder Legislativo en el cuestionario aplicado.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN Y DEL DIAGNÓSTICO DE LA ASF SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO, COMPARATIVO DE PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por las instituciones en el Cuestionario de Control Interno, así como en los resultados del diagnóstico realizado por la ASF.

Las brechas en los puntajes se presentan, fundamentalmente, debido a la percepción que tienen las instituciones respecto de los elementos de control implementados y a que las evidencias proporcionadas no tienen las características que sustentan sus respuestas, esto es, suficiencia, competencia y pertinencia, de conformidad con el marco de referencia utilizado para la realización del presente estudio (COSO).

En términos generales, el diagnóstico sobre el establecimiento de los componentes del Sistema de Control Interno Institucional se ubicó en un estatus bajo, para los componentes de ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control e información y comunicación, y en estatus medio, para el componente de supervisión.

Al respecto, es pertinente que los titulares de las Mesas Directivas y de las Secretarías Generales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como los demás servidores públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, sean responsables del establecimiento, adecuación y funcionamiento del Control Interno necesario para el logro de los objetivos y metas institucionales, que asegure, de manera razonable, la generación de información financiera, presupuestaria y de operación confiable, oportuna y suficiente, para cumplir con su marco jurídico de actuación, así como la salvaguarda de los recursos públicos a su cargo y garantizar la transparencia de su manejo.

Lo anterior, en virtud de la importancia de las funciones legislativas y presupuestarias que ejerce el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante sus dos cámaras, así como las funciones de carácter deliberativo, de fiscalización, control y jurisdiccionales, con el objeto de lograr la articulación y colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, en torno a una tarea de gobierno con objetivos políticos comunes, que coadyuve al logro de los objetivos económicos y de desarrollo nacionales.

8.3. Resultado Poder Judicial de la Federación

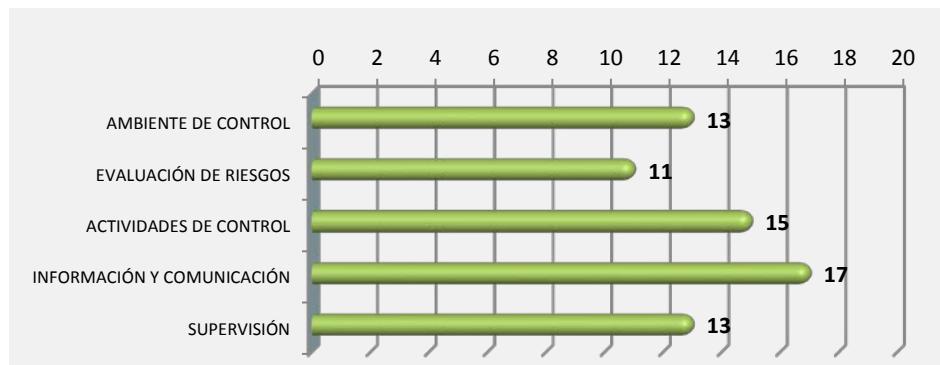
Respecto del Poder Judicial de la Federación, los resultados que se presentan corresponden a la situación que guarda el establecimiento de los marcos de control interno en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación y el

Consejo de la Judicatura Federal,^{18/} de las cuales se obtuvieron los datos que se indican a continuación.

8.3.1. Autoevaluación

Una vez concentradas las respuestas al cuestionario de control interno proporcionadas por las 3 instituciones del Poder Judicial de la Federación consideradas en el estudio, se obtuvo un promedio general de 69 puntos, de un total de 100, respecto del establecimiento de sus sistemas de control interno, de acuerdo con su autoevaluación sobre la existencia de los elementos de control, en cada uno de los componentes del marco de referencia utilizado para el estudio (COSO), los cuales se muestran a continuación.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL INTERNO EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER JUDICIAL, PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada en el Cuestionario de Control Interno por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal.

8.3.2. Diagnóstico de la ASF

Con la revisión de la documentación proporcionada como evidencia de las respuestas a los cuestionarios de control interno y la aplicación de los criterios para su revisión, se

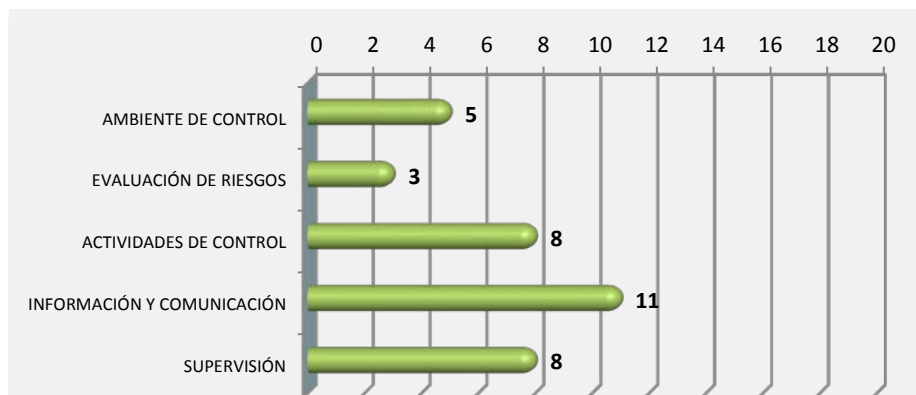
^{18/} De conformidad con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

determinaron los puntajes promedio general y por componente.

El promedio general sobre el establecimiento de los sistemas de control interno en las instituciones del Poder Judicial se ubicó en 36 puntos, de un total de 100, por lo que se determinó que el establecimiento de dichos sistemas se encuentra en un estatus bajo, situación que denota la existencia de importantes áreas de oportunidad.

Los resultados sobre la implantación de los componentes del control interno se ubicaron entre los 3 y 11 puntos, en una escala de 20, por lo que, de acuerdo con el instrumento de diagnóstico utilizado, 4 de los 5 componentes se encuentran en un estatus bajo de establecimiento (rango de 0 a 8 puntos) y 1 componente en un estatus medio (rango de 9 a 14 puntos), como se muestra en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL INTERNO EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER JUDICIAL, PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados del diagnóstico realizado por la ASF respecto de la información proporcionada en el Cuestionario de Control Interno por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal.

Los resultados del estudio fueron dados a conocer, de manera individual a cada una de las 3 instituciones del Poder Judicial de la Federación, en los que se detalló las sugerencias para mejorar sus marcos de control interno. A continuación se destacan los aspectos relevantes identificados con el estudio y los resultados del diagnóstico por cada componente.

Normativa en Materia de Control Interno

Las instituciones del Poder Judicial, incluidas en el estudio, señalaron que no han emitido normativa en la que se estipule la obligatoriedad de implantar un modelo o marco de control interno de aplicación general, que regule su establecimiento o actualización en la institución y que integre los componentes siguientes: ambiente de control; evaluación de riesgos; actividades de control; información y comunicación, y supervisión.

No obstante lo anterior, las tres instituciones refirieron tener interés en valorar y orientar las acciones necesarias para establecer un marco de aplicación general en materia de control interno, en virtud de los beneficios que esto puede significar para su desempeño.

En este sentido, es importante reforzar la cultura en materia de control interno y administración de riesgos, así como promover la creación de capacidades en dichas materias, con el objetivo de propiciar el establecimiento de la normativa que favorezca la implantación del Sistema de Control Interno Institucional y que oriente las acciones tendentes a fortalecer e integrar de manera armónica los elementos de control existentes en las instituciones del Poder Judicial de la Federación.

Resultados del diagnóstico por componente

Componente Ambiente de Control

Por lo que corresponde al Ambiente de Control, el resultado del diagnóstico realizado por la ASF, respecto de su implantación, fue de 5 puntos, de un total de 20, con lo que se situó en un estatus bajo, puesto que, una vez realizado el análisis de las evidencias de las respuestas al cuestionario aplicado, se determinó que, si bien, las instituciones del Poder Judicial cuentan con un conjunto de normas, procesos y estructuras que regulan su funcionamiento, es importante fortalecer estos elementos y armonizarlos, para potenciar los resultados favorables de su operación.

Al respecto, de conformidad con el modelo de referencia que sirvió de base para el estudio (COSO), para la implementación de este componente es importante que las instancias de Gobierno de las instituciones ^{19/} establezcan las directrices respecto de la importancia de las expectativas de las normas de conducta y los controles internos, elementos que proporcionan la base para llevar a cabo el control interno en toda organización.

En este marco, una de las fortalezas del Poder Judicial de la Federación es la conducta, la moral y, en general, el ambiente ético que fomenta, los cuales son elementos importantes de este componente, Ambiente de Control.

En el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, se establecen los principios éticos generales que los jueces han de asumir en su quehacer profesional, ^{20/} y se determina la creación de una Comisión de Ética, que se encarga de interpretar y vigilar la aplicación de este código.

Por su parte, en el "Código Modelo de Ética Judicial Electoral", se establecen formalmente los principios y valores a los cuales debe ceñirse la actuación de los titulares y del personal que labora en los órganos jurisdiccionales a los que se ha encomendado la resolución de conflictos en materia electoral.

Sobre el particular, se identificaron áreas de oportunidad en cuanto a reforzar los mecanismos para la difusión de los códigos de ética en las instituciones y establecer la obligatoriedad de firmar una declaración por parte de los servidores públicos de su cumplimiento, así como implantar un procedimiento y mecanismos para evaluar el cumplimiento de los principios éticos y de conducta institucionales.

En concomitancia con lo anterior, si bien, dos de las tres instituciones cuentan con una instancia que, entre otras cosas, es la encargada de la interpretación del Código de Ética (Comisión Nacional de Ética Judicial), ^{21/} se considera pertinente la constitución de un

^{19/} Para el caso del Poder Judicial, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, así como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

^{20/} Principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, establecidos en el artículo 100 de la CPEUM.

^{21/} La Comisión Nacional de Ética Judicial es un órgano especializado en materia de ética judicial que tiene por objeto, con ejercicio autónomo e independiente, estudiar, promover y difundir sus principios, así como interpretar las normas del

Comité de Ética que oriente las acciones para fortalecer este elemento de control en la institución que carece de éste.

Además, aun cuando se tienen disposiciones reglamentarias cuyo objetivo es establecer los procedimientos para garantizar los principios de legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad que deben observar los servidores públicos del Poder Judicial, así como para identificar, investigar, determinar y sancionar las responsabilidades administrativas de éstos, y para regular el registro y seguimiento de la evolución de su situación patrimonial, es necesario establecer o fortalecer, según el caso, los mecanismos para captar denuncias de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional, así como los procedimientos formales para su investigación y para informar sobre su seguimiento a las instancias competentes.

Con el objeto de asegurar que el entorno ético fortalezca el Ambiente de Control y, por lo tanto, promueva el efectivo funcionamiento del Sistema de Control Interno, se requiere que los otros principios inherentes a dicho componente estén presentes y funcionando, y que lo hagan de manera conjunta, integrada y armónica.

Por lo anterior, las instancias de Gobierno de las instituciones del Poder Judicial deberán asegurarse, mediante las áreas correspondientes, de que exista un entorno y clima organizacional de respeto e integridad con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público, en estricto apego al marco jurídico que rige su actuación, con una clara definición de responsabilidades, segregación y delegación de funciones, además de prácticas adecuadas de administración de los recursos humanos, alineados en su conjunto con la misión, visión, objetivos y metas institucionales, y que contribuyan a fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la implementación de un sistema de control interno eficaz y eficiente.

En este sentido, resulta relevante establecer programas de capacitación que fomenten la cultura del control interno, dirigidos a todos los niveles de las instituciones, a fin de lograr

un consenso para la implantación de un marco de control interno institucional en el ámbito del Poder Judicial, que refuerce el compromiso con la integridad, los valores éticos, la transparencia, y la rendición de cuentas, y asegure el cumplimiento de sus funciones respecto de los objetivos estratégicos y metas institucionales.

Lo anterior, es importante para las instituciones del Poder Judicial de la Federación, por la trascendencia que tiene para el país el contar con juzgadores dignos de revestir tal responsabilidad, a los que la sociedad identifique como personas con capacidades y conocimientos probados y actualizados, cuyo estatus físico y psicológico se adecúe a las demandas del cargo, que hayan demostrado idoneidad gerencial para el desempeño de su encargo y que gocen de buena reputación, al mismo tiempo que sean reconocidos por su probidad, decoro y recato, tanto en la vida pública como privada.^{22/}

Componente Evaluación de Riesgos

En cuanto al componente de Evaluación de Riesgos, el diagnóstico sobre su establecimiento fue de 3 puntos, de un total de 20, que corresponde a un estatus bajo, ya que del análisis de las evidencias proporcionadas por las instituciones estudiadas, se identificó que no se ha logrado implementar un proceso sistemático para identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

De las tres instituciones revisadas en el Poder Judicial, sólo una cuenta con un Plan Estratégico Institucional, con objetivos y metas establecidas, y otra estableció un plan estratégico sólo en materia administrativa; sin embargo, en ninguno de los casos se identificaron los riesgos que pudieran afectar el logro de sus objetivos establecidos.

^{22/} Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, México, D. F., 2004, pp. 4-13. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ética Judicial: Virtudes del Juzgador, México, D. F., 2007, pp. 77-89. Vázquez Miramontes, Marco A. y Zapata Leos, Víctor Yuri, "Ética en el Poder Judicial de la Federación", *Quid Luris*, Año 4, Volumen 9, Sección de Contenido, 2009, pp. 64-86.

Al respecto, es importante que las instancias de gobierno institucionales, por conducto de los titulares de las áreas correspondientes, se aseguren de contar con planes o programas institucionales que incorporen sus objetivos y metas estratégicos, acordes con el marco jurídico que rige su funcionamiento, a partir de los cuales deberán desagregarse los objetivos y metas en el ámbito funcional o su equivalente, y que, con base en éstos, se identifiquen los diferentes riesgos que pudieran obstaculizar su consecución, así como los correspondientes a los procesos susceptibles de posibles actos de corrupción. Una vez identificados dichos riesgos, es necesario evaluarlos con el fin de establecer estrategias y reforzar el control interno para su prevención y manejo.

Para tal efecto, se requiere que las instituciones establezcan un procedimiento para la administración de riesgos, que incluya una metodología para identificar, evaluar, priorizar, y determinar estrategias de mitigación y seguimiento de sus riesgos; la obligatoriedad de informar periódicamente a los órganos de gobierno la existencia o surgimiento de riesgos de fuentes internas o externas, incluidos los riesgos de fraude y posibles actos de corrupción.

Componente de Actividades de Control

Para el componente de Actividades de Control se determinó que su establecimiento está en un estatus bajo, 8 puntos, de un total de 20, toda vez que, aun cuando se tienen establecidas políticas y procedimientos para llevar a cabo las funciones que tienen conferidas en su marco jurídico, particularmente en 2 de las instituciones analizadas, es importante que se incorporen actividades en dichas políticas y procedimientos para mitigar los riesgos de los procesos sustantivos y adjetivos, que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Estas actividades de control se deberán llevar a cabo en todos los niveles de la entidad, en las distintas etapas de los referidos procesos y sobre un entorno tecnológico.

En relación con las políticas y procedimientos, es pertinente establecer la obligatoriedad de su evaluación y actualización periódica, a fin de contar con una seguridad razonable de que la normativa aplicable es la vigente y no obsoleta. Dentro de las actividades de control se

deberán incluir diversas actividades de revisión, aprobación, autorización, verificación, conciliación y supervisión que provean evidencia documental o electrónica de su ejecución.

Asimismo, es importante desarrollar o fortalecer, según el caso, actividades de control sobre tecnologías de información y comunicaciones que apoyan la operación de los procesos sustantivos y adjetivos de las instituciones del Poder Judicial, que contribuyan a la mitigación de los riesgos para el logro de las metas y objetivos, a niveles aceptables, toda vez que con el estudio se identificaron áreas de mejora respecto de la gobernabilidad y operación en materia de tecnologías de información para consolidar los servicios de apoyo a la actividad jurídica.

Componente de Información y Comunicación

En lo que se refiere al componente de Información y Comunicación, su diagnóstico fue de 11 puntos, en una escala de 20, por lo que se determinó un estatus medio respecto de su implantación, ya que las evidencias proporcionadas muestran que las 3 instituciones cuentan con un plan de sistemas de información, el cual da soporte a los procesos sustantivos de cada una de ellas. No obstante, sólo 1 de las instituciones cuenta con un plan de recuperación en caso de desastre, que está orientado únicamente a ciertos procesos de la institución y no a todos los sistemas de información automatizados con los que cuenta.

Sobre dicho aspecto, es conveniente que cada institución, en función de sus necesidades, revise los sistemas de información y comunicación de que dispone, para cerciorarse de que éstos incluyan mecanismos y procedimientos para asegurarse de que la información recopilada y generada presente un alto grado de calidad, esté actualizada, posea valor para la toma de decisiones, sea oportuna, suficiente y competente.

Por otra parte, sólo una institución cuenta con documentación que establece los lineamientos y criterios para la elaboración de informes relevantes respecto de la formulación, recepción, registro, integración, análisis, seguimiento y presentación del Plan Estratégico Institucional y del programa anual de trabajo, así como de la obligación de informar los avances con la periodicidad establecida.

Resulta necesario establecer directrices para que se implanten métodos, medios y mecanismos que sirvan de base, en cada institución, para lograr una comunicación eficiente, eficaz, confiable y oportuna, considerando sus características particulares, los procesos que realizan y la disponibilidad de recursos, principalmente.

Componente de Supervisión

Para el componente de Supervisión el diagnóstico obtenido para las instituciones del Poder Judicial fue de 8, de un total de 20 puntos, lo que significa un estatus bajo, puesto que no se proporcionaron evidencias de los resultados de las autoevaluaciones de control interno realizadas a los procesos sustantivos y adjetivos por parte de los responsables de los mismos, toda vez que ninguna de las tres instituciones estudiadas tienen lineamientos ni procedimientos en los que se establezca la obligatoriedad de que los responsables de estos procesos evalúen y comuniquen las deficiencias de control interno, de manera oportuna, a las áreas encargadas de llevar a cabo acciones correctivas, incluidas las instancias de gobierno que correspondan.

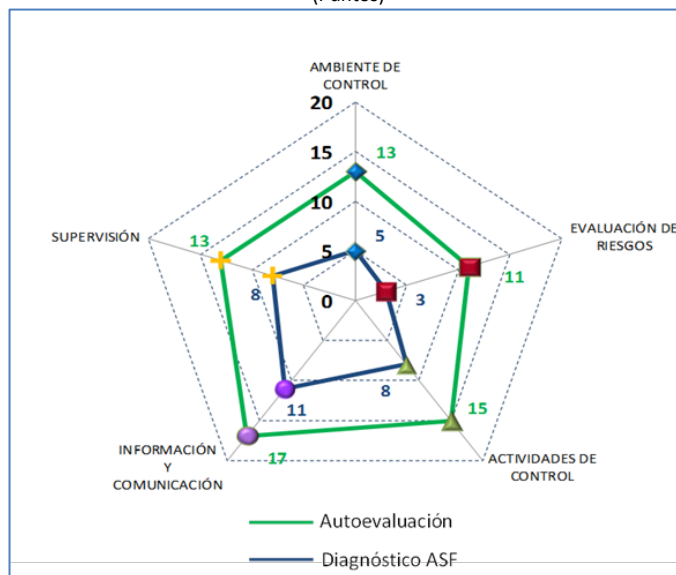
El proceso de supervisión es importante puesto que comprende la evaluación, por los niveles adecuados, sobre el diseño y funcionamiento del Sistema de Control Interno, con el propósito de asegurar que la insuficiencia, deficiencia o inexistencia identificada en la supervisión, verificación y evaluación interna y la realizada por las diversas instancias de fiscalización, se resuelva con oportunidad y diligencia, dentro de los plazos establecidos y de acuerdo con las acciones por realizar, además de identificar y atender la causa raíz de las mismas a efecto de evitar su recurrencia.

Cabe señalar que las diversas instancias de control interno de las instituciones del Poder Judicial, así como de fiscalización externas han practicado auditorías a los procesos sustantivos de las tres instituciones, cuyas observaciones es necesario atender conforme al marco legal de cada institución; sin embargo, es necesario tener en cuenta que la actualización y supervisión general del Sistema de Control Interno, es responsabilidad de los titulares de las instituciones.

8.3.3. Comparativo de la Autoevaluación y el Diagnóstico de la ASF

En la gráfica siguiente se muestra la diferencia entre los resultados de la autoevaluación y del diagnóstico determinado por la ASF, con base en el análisis de las respuestas proporcionadas por las instituciones del Poder Judicial en el cuestionario aplicado.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN Y DEL DIAGNÓSTICO DE LA ASF SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL INTERNO EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER JUDICIAL, COMPARATIVO DE PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por las instituciones del Poder Judicial de la Federación en el Cuestionario de Control Interno, así como con los resultados del diagnóstico realizado por la ASF.

Fundamentalmente, las brechas entre ambos puntajes se deben a la percepción que tienen las instituciones, respecto de los elementos de control implementados y a que las evidencias proporcionadas no tienen las características que sustentan sus respuestas de conformidad con el marco de referencia utilizado para la realización del presente estudio (COSO).

En términos generales, los resultados de la autoevaluación sobre el establecimiento de los componentes del Sistema de Control Interno Institucional se ubicaron en estatus alto para los componentes de Actividades de Control y de Información y Comunicación, y en estatus bajo para los componentes de Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos y Supervisión.

Los resultados del diagnóstico indican un estatus bajo para cuatro de los componentes, excepto el componente de información y comunicación, que se determinó en estatus medio.

Sin embargo, es pertinente que los órganos de gobierno y titulares de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, así como los demás servidores públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, sean responsables del establecimiento, adecuación y funcionamiento del control interno necesario para el logro de los objetivos y metas de sus instituciones, con eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, que asegure de manera razonable la generación de información financiera, presupuestaria y de operación confiable, oportuna y suficiente, para cumplir con su marco jurídico de actuación, salvaguardar los recursos públicos a su cargo y garantizar la transparencia de su manejo y destino.

Corresponde a las instituciones del Poder Judicial de la Federación el definir las acciones necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de los componentes de Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y, Supervisión, con el objetivo de mantener un sistema de control interno efectivo que reduzca, a un nivel aceptable, los riesgos que de materializarse impidan la consecución de sus objetivos institucionales, tendentes a garantizar el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.^{23/}

8.4. Resultado Órganos Constitucionales Autónomos

En los Estados Unidos Mexicanos, los Órganos Constitucionales como organismos autónomos surgen en el siglo XX, como instituciones que están fuera del marco de referencia de los poderes tradicionales, por lo que se establecieron en la norma jurídica

^{23/} Establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF el 30 de noviembre de 2012.

constitucional y se les dotó de independencia en su estructura orgánica, con la finalidad de que ejerzan la función pública fundamental para la que fueron creados, la cual, por razones de su especialización e importancia social, requería de la autonomía respecto de los poderes Ejecutivo Federal, Legislativo y Judicial de la Federación.

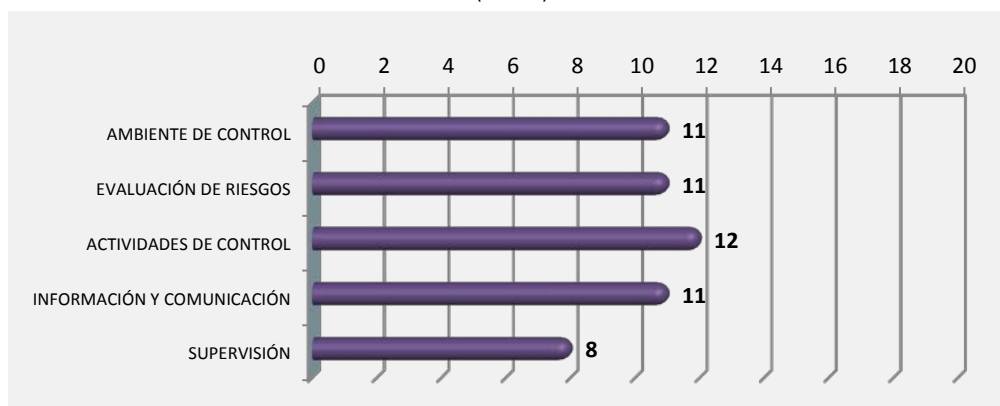
Para los fines del estudio en el Sector Público Federal y en virtud de la fecha de inicio del mismo, se consideraron los seis Órganos Constitucionales Autónomos siguientes: el Banco de México; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Instituto Federal Electoral; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales Agrarios.^{24/}

8.4.1 Autoevaluación

Con la integración de las respuestas al Cuestionario de Control Interno por parte de los 6 Órganos Constitucionales Autónomos, y una vez aplicado el instrumento de medición para el estudio, se obtuvo un promedio general de 53 puntos, de un total de 100, respecto del establecimiento de sus Sistemas de Control Interno, de acuerdo con la existencia de los elementos de control (autoevaluación), en relación con el marco de referencia utilizado para el estudio (COSO). Los resultados por componente del sistema de control interno, se muestran en la gráfica siguiente.

^{24/} De conformidad con lo establecido en los artículos 26-B; 27 fracción XIX; 28 párrafo sexto, 41 fracción V; 73 fracción XXIX-H, y 102-B de la CPEUM. No se incluyó en el estudio al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, toda vez que en la reforma a la CPEUM, adición de la fracción IX del artículo 3o, publicada en el DOF el 26 de febrero de 2013, se establece en el artículo tercero transitorio que la ley del referido instituto se publicará a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación de dicho Decreto.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por las instituciones en el Cuestionario de Control Interno aplicado a los Órganos Constitucionales Autónomos.

8.4.2. Diagnóstico de la ASF

Con el análisis de la documentación proporcionada como evidencia de las respuestas a los Cuestionarios de Control Interno, y la aplicación de los criterios para su revisión, se determinaron los puntajes promedio general y por componente.

El promedio general sobre el establecimiento de los sistemas de control interno en los 6 Órganos Constitucionales Autónomos estudiados se ubicó en 43 puntos, de un total de 100, lo que denota que su implantación se encuentra en un estatus medio, con importantes áreas de oportunidad.

Cabe destacar que para 1 órgano (sector financiero) se obtuvo un puntaje de 82 puntos como promedio general sobre el establecimiento de su sistema de control interno, lo que lo sitúa en estatus alto. En cuanto a los otros cinco órganos se identificó que uno está en estatus medio y cuatro en estatus bajo.

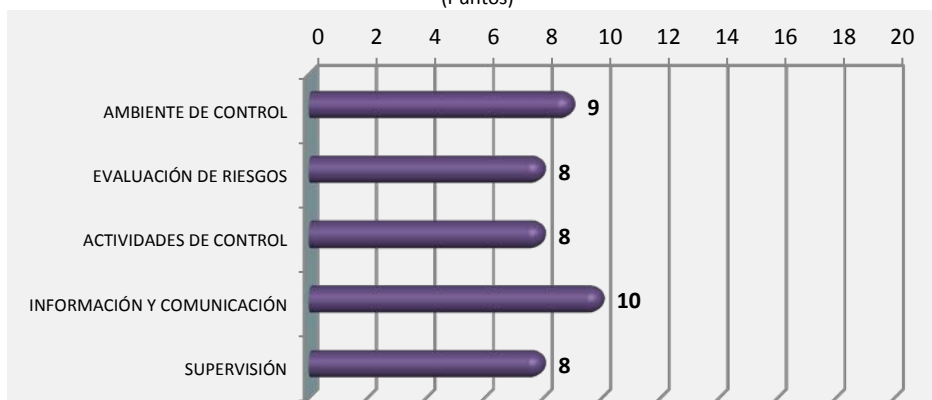
Con el diagnóstico realizado se tuvo evidencia de que el órgano que se situó en estatus alto ha establecido un Sistema de Control Interno, con base en el modelo COSO 1992, acorde con las características de la institución y al marco jurídico aplicable y sujeto a la autoevaluación y mejora.

Asimismo, destacan las acciones realizadas por el órgano que se situó en estatus medio (del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica) para implantar su Sistema de Control Interno, también con base en el modelo COSO 1992, con la característica de que los elementos de cada componente se han venido estableciendo en forma paulatina a partir del ejercicio 2008.

Por lo que se refiere a los restantes 4 órganos, aun cuando no tienen formalmente establecido un Sistema de Control Interno, se reconoce la importancia de su implantación y el compromiso para realizar las acciones necesarias sobre el particular.

Los resultados de la implantación del sistema de control interno por componente se ubicaron entre 8 y 10 puntos, en una escala de 20 por cada componente, por lo que, de acuerdo con el instrumento de diagnóstico utilizado, 3 componentes se encuentran en un estatus de establecimiento bajo (rango de 0 a 8 puntos) y 2 componentes en estatus medio (rango de 9 a 12 puntos), como se presenta en la gráfica siguiente.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL INTERNO EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los resultados del diagnóstico realizado por la ASF respecto de la información proporcionada por las instituciones en el Cuestionario de Control Interno aplicado a los Órganos Constitucionales Autónomos.

Los resultados del estudio fueron dados a conocer, de manera individual, a cada uno de los 6 Órganos Constitucionales Autónomos instituciones, en los que se detalló las sugerencias para mejorar sus marcos de control interno. A continuación se destacan los aspectos

relevantes identificados con el estudio y los resultados del diagnóstico por cada componente.

Normativa en materia de Control Interno

Por lo que se refiere a las disposiciones aplicables en materia de control interno para los Órganos Constitucionales Autónomos, se identificó que para ninguno de los seis órganos incluidos en el estudio se ha emitido normativa en la materia, en la que se establezca un modelo o marco de control interno de aplicación general y en el que se regule la implantación y actualización del control interno en el ámbito institucional y que, al menos, integre los componentes siguientes: ambiente de control; evaluación de riesgos; actividades de control; información y comunicación, y supervisión.

Sobre el particular, se considera conveniente que dichos órganos, en virtud de la autonomía técnica, funcional y financiera con que cuentan y que les confiere la facultad de expedir las normas que los rigen para su buen funcionamiento, analicen la pertinencia de emitir un acuerdo, norma, lineamiento o documento de similar naturaleza en el que se establezcan las políticas, responsabilidades y actividades para el diseño, implantación, operación y evaluación de sus sistemas de control interno.

Resultados del diagnóstico por componente

Componente de Ambiente de Control

El resultado del diagnóstico realizado por la ASF, respecto de la implantación de este componente, fue de 9 puntos, de un total de 20, por lo que se situó en un estatus medio (rango de 9 a 14 puntos), ya que, una vez realizado el análisis de las evidencias a las respuestas del cuestionario aplicado, se determinó que, si bien, existen elementos que permiten la implantación de este componente, es pertinente reforzar las acciones para su fortalecimiento.

Se considera que, aun cuando existen normas de carácter constitucional, legal,

reglamentario y de carácter interno que regulan el comportamiento de los servidores públicos de los órganos que nos ocupan, es conveniente que se evalúe la pertinencia de establecer y, en su caso, actualizar, las políticas y procedimientos en materia de integridad y fomentar el compromiso con la misma, los valores éticos, la transparencia, la rendición de cuentas y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución.

Asimismo, se detectó la necesidad de impulsar el desarrollo de competencias profesionales para el diseño y evaluación del control interno, así como para la evaluación y administración de riesgos, toda vez que, con el análisis de la información proporcionada para el estudio, en lo general, no se identificaron programas de capacitación con alcance amplio y contenidos técnicos-metodológicos específicos en la materia, dirigidos a los servidores públicos con responsabilidades en el establecimiento y actualización de los controles internos y la evaluación de los riesgos.

Componente Evaluación de Riesgos

Para este componente se obtuvo un promedio general de 8 puntos, de un total de 20, sobre su establecimiento, con lo que se diagnosticó en un estatus bajo (rango de 0 a 8 puntos en una escala de 20).

Con el diagnóstico de la ASF se identificaron aspectos que pueden fortalecerse, mediante acciones, por parte de los órganos incluidos en el estudio, para implantar un proceso sistemático con el fin de identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Entre otros aspectos, es importante reforzar la cultura de administración de riesgos y el compromiso de los Órganos de Gobierno de estas instituciones con el fin de sentar las bases para el establecimiento de un proceso de administración de riesgos institucional.

Asimismo, es necesario que las instituciones establezcan los objetivos estratégicos y metas por los que dan cumplimiento a las funciones que les han sido conferidas en el marco jurídico aplicable, toda vez que el establecimiento claro de dichos objetivos y su asignación a

los responsables de su cumplimiento es la base para identificar y administrar los riesgos de su entorno.

En este sentido, los titulares y Órganos de Gobierno deberán asegurarse que las instituciones cuenten con programas que incorporen sus objetivos y metas estratégicos acordes al marco jurídico que rige su funcionamiento, a partir de los cuales deberán derivarse los distintos objetivos y metas de ámbito funcional o su equivalente, de tal manera que estén debidamente alineados con los programas institucionales.

De igual manera, los responsables de dirigir las instituciones, deberán asegurarse de que se lleve a cabo la identificación y evaluación de los riesgos que puedan impactar negativamente el logro de los objetivos, metas y programas, con el fin de establecer estrategias y reforzar el control interno para su prevención y manejo.

Al respecto, se requiere establecer una metodología específica para el proceso general de administración de riesgos, que incluya su identificación, análisis, evaluación, priorización, estrategias de mitigación y seguimiento, así como un procedimiento por el cual se informe a los Órganos de Gobierno la existencia o surgimiento de riesgos de fuentes internas o externas, incluidos los riesgos de fraude y posibles actos de corrupción.

Componente Actividades de Control

En este componente se determinó que su establecimiento está en un estatus bajo, ya que el puntaje obtenido fue de 8 puntos, de un total de 20, lo que significó un estatus bajo (rango de 0 a 8 punto), por lo que es necesario establecer las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias, en relación con los procesos sustantivos y adjetivos, para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales.

Dentro de las actividades de control, se deberán incluir diversas actividades de revisión, aprobación, autorización, verificación, conciliación y supervisión que provean evidencia documental o electrónica de su ejecución.

También, es importante seleccionar y desarrollar actividades de control que contribuyan a la mitigación de los riesgos para el logro de los objetivos y metas institucionales a niveles

aceptables, incluidas las actividades de control general sobre tecnologías de información y comunicaciones que apoyan la operación de los procesos sustantivos y adjetivos.

Componente Información y Comunicación

En este componente se determinó que su establecimiento está en un estatus medio, ya que el puntaje obtenido fue de 10 puntos, de un total de 20, con lo que se situó en un estatus medio (rango de 9 a 14 puntos), por lo que se considera importante que los titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos establezcan directrices para que se diseñen e implanten los sistemas de información y comunicación que se requieran, e incluyan mecanismos y procedimientos, para asegurar que la información recopilada y generada presente un alto grado de calidad, posea valor para la toma de decisiones, sea oportuna, suficiente, competente y esté actualizada.

Componente Supervisión

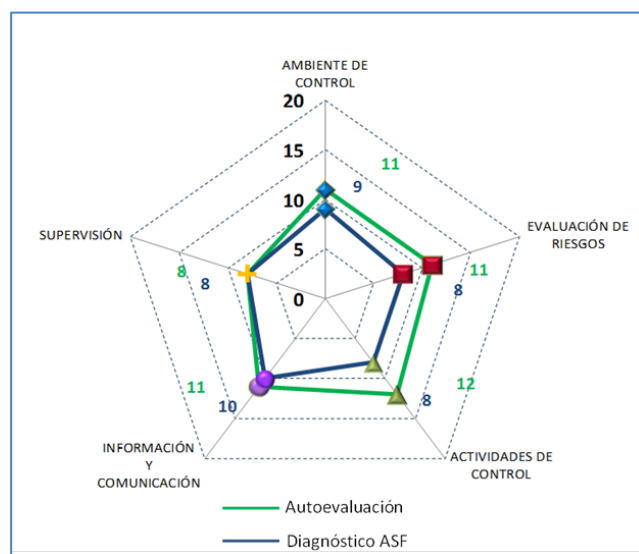
Para el componente de Supervisión el diagnóstico obtenido fue de 8, de un total de 20 puntos, por lo que se determinó que su nivel de implementación es bajo (rango de 0 a 8 puntos).

Cabe mencionar que los distintos niveles jerárquicos, como los titulares de los Órganos de Gobierno y de las direcciones generales, tienen un papel importante en la supervisión, ya que son ellos quienes deben concluir si el control interno es efectivo o ha dejado de serlo, y, en su caso, tomar las acciones de corrección o mejoramiento que se requieran. Por ello, la actualización y supervisión general del Sistema de Control Interno es responsabilidad de dichos titulares, independientemente de la evaluación y verificación que lleven a cabo las diversas instancias de fiscalización sobre el control interno a los Órganos Constitucionales Autónomos.

8.4.3. Comparativo de la Autoevaluación y el Diagnóstico de la ASF

En la gráfica siguiente se muestra la diferencia entre los resultados de la autoevaluación y del diagnóstico determinado por la ASF, con base en el análisis de las respuestas proporcionadas por los Órganos Constitucionales Autónomos, en el cuestionario aplicado.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN Y DEL DIAGNÓSTICO DE LA ASF SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, COMPARATIVO DE PROMEDIO GENERAL POR COMPONENTE (Puntos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por los Órganos Constitucionales Autónomos en el Cuestionario de Control Interno, así como en los resultados del diagnóstico realizado por la ASF.

Las diferencias entre los puntajes que resultan de la autoevaluación y diagnóstico son poco significativas, toda vez que la percepción que tienen las instituciones respecto de los elementos de control implementados, con base en las evidencias proporcionadas, es similar a los resultados del diagnóstico realizado por la ASF de conformidad con el marco de referencia utilizado para la realización del presente estudio (COSO).

En términos generales, el diagnóstico sobre el establecimiento de los componentes del Sistema de Control Interno Institucional se ubicó en un estatus bajo, para los componentes

de evaluación de riesgos, actividades de control y supervisión, y en estatus medio, para los componentes de ambiente de control e información y comunicación.

No obstante que se destacan las acciones realizadas por un órgano del sector financiero y otro del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, respecto de la implantación y mejora de sus respectivos sistemas de Control Interno, es pertinente que los Órganos Constitucionales Autónomos, así como sus servidores públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, sean responsables del establecimiento, adecuación y funcionamiento del Control Interno necesario para el logro de los objetivos y metas institucionales, que asegure, de manera razonable, la generación de información financiera, presupuestal y de operación confiable, oportuna y suficiente, para cumplir con su marco jurídico de actuación, así como para garantizar la salvaguarda de los recursos públicos a su cargo y la transparencia de su manejo.

En este sentido, resulta fundamental para estos órganos que su operación esté respaldada en un marco de control interno, basado en modelos reconocidos como las mejores prácticas internacionales con el fin de estandarizar una sola estructura de control en cada uno de ellos, que promueva el autocontrol y la autoevaluación institucional, con el objeto de mejorar el cumplimiento de los objetivos y metas de estas instituciones del Estado.

9. Conclusiones Generales sobre las Instituciones del Sector Público Federal

El Estudio permitió diagnosticar la situación de los marcos de Control Interno establecidos en las instituciones del Sector Público Federal, así como identificar áreas de oportunidad relevantes para potenciar los esfuerzos realizados a la fecha en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal y dar un impulso sustantivo en la gobernanza corporativa en los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y en los Órganos Constitucionales Autónomos, con base en la adopción de marcos de control interno que reconozcan y consoliden los esfuerzos realizados en esta materia y adicionen otros componentes y elementos que incrementen los beneficios e impacto del control interno en áreas como la cultura organizacional, la integridad y administración de riesgos, entre otros.

En términos generales y en lo que corresponde al Sector Público Federal se estima que el nivel de desarrollo de la implantación de los Sistemas de Control Interno se ubicó en 35 puntos de 100 posibles.

En el Poder Ejecutivo Federal, que estableció sus primeras normas generales de control interno en 2006, ^{25/} se observan importantes áreas de oportunidad para lograr efectos favorables en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y en cuanto al reforzamiento de políticas y programas de integridad en sus dependencias y entidades.

Los sistemas de control interno de base o alcance amplios, establecidos y supervisados desde los órganos de gobierno y por los titulares de las instituciones gubernamentales con la participación de los mandos superiores, directamente dependientes de éstos, deben tener un impacto significativo para alcanzar los objetivos de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal o los planes estratégicos de desarrollo institucional en los otros Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos. Las posibilidades de lograr los objetivos estratégicos de las instituciones sin un sistema general de control interno, construido intrínsecamente en sus procesos sustantivos y aquéllos para el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos, se minimizan.

Por lo anterior, es indispensable y urgente reforzar en el Poder Ejecutivo Federal las disposiciones relativas al marco de control interno ^{26/} y hacer lo propio en los Poderes Legislativo y Judicial, así como en los Órganos Constitucionales Autónomos, con base en las mejores prácticas internacionales en materia de control interno, toda vez que la capacidad para dirigir las instituciones y alcanzar su misión se incrementa en la medida en que se respalden sistemática y vigorosamente los cinco componentes o normas de control interno: a) ambiente de control; b) evaluación de riesgos; c) actividades de control interno; d) información y comunicación, y e) supervisión. A continuación se presentan las principales conclusiones del estudio por componente.

^{25/} Secretaría de la Función Pública, ACUERDO por el que se establecen las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal, México 2006, Diario Oficial de la Federación del 27 de septiembre de 2006.

^{26/} Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, Op cit.

Ambiente de Control

Con el estudio se determinó que el nivel de desarrollo de la implantación de este componente en los marcos de control interno de las instituciones del Sector Público Federal se ubicó en 8 puntos de 20 posibles.

No obstante que las dependencias y entidades de la APF y la PGR han realizado acciones tendentes a implementar las disposiciones del Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, dichas acciones no han sido suficientes para establecer elementos que dirijan los esfuerzos de las instituciones y que sirvan de base para la implementación y funcionamiento de los demás componentes del Control Interno.

Por lo que respecta a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como a los Órganos Constitucionales Autónomos se requiere mayor liderazgo y compromiso de los órganos de gobierno, titulares y mandos superiores para impulsar el establecimiento formal de las estructuras, procesos y normativa que proporcionan la base para que los distintos elementos del control interno se implementen.

Evaluación de Riesgos

El nivel de desarrollo de la implantación de este componente en los marcos de control interno de las instituciones del Sector Público Federal se ubicó en 4 puntos de 20 posibles. La evaluación de riesgos que pueden afectar adversamente el cumplimiento de los objetivos y metas estratégicos, así como los relacionados con posibles actos de corrupción u opacidad, está en un nivel de insuficiencia y debilidad por la falta de metodologías robustas que precisen los principios y conceptos esenciales para su aplicación en el ámbito institucional y operativo.

Las instituciones no cuentan con técnicas específicas para lo siguiente: a) identificar y clasificar los riesgos según su naturaleza; b) realizar el análisis y evaluación de riesgos; c) determinar políticas institucionales de apetito y tolerancia al riesgo; d) establecer estrategias de respuesta o mitigación de riesgos y responsables de su implantación; e) elaborar un inventario de riesgos estratégicos y operacionales; f) identificar el

surgimiento y realizar la evaluación de nuevos riesgos, y g) obtener y presentar información periódica al Órgano de Gobierno o titular de la institución sobre el estado que guarda la administración de riesgos, entre otros.

Asimismo, se identificó que no se ha promovido la formación de competencias profesionales entre los servidores públicos encargados de identificar, evaluar y mitigar los riesgos en sus respectivos ámbitos de responsabilidades.

Tampoco se identificaron evaluaciones de riesgos a los procesos sustantivos alineados al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales o institucionales ni en los procesos por los que se captan los ingresos, se ejerce el gasto y se controlan los recursos públicos, no obstante, se detectaron algunas excepciones en lo antes descrito. En los procesos proclives a la corrupción no se llevaron a cabo evaluaciones de riesgos a la integridad.

Lo anterior implica que no se conocen con precisión los factores concurrentes que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos y metas estratégicos de las instituciones. Por ello, es importante robustecer el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP en materia de evaluación de riesgos y desarrollar la metodología específica para llevar a cabo este proceso.

Actividades de Control

El nivel de desarrollo de la implantación de este componente en los marcos de control interno de las instituciones del Sector Público Federal se ubicó en 8 puntos de 20 posibles. En general las actividades de control establecidas en las instituciones del Sector Público Federal no son evaluadas y fortalecidas sobre bases y criterios técnicos que provean de elementos valiosos que permitan su simplificación y eficacia y estimulen la prevención de riesgos. No existen disposiciones específicas que obliguen a los servidores públicos a evaluar y fortalecer las actividades de control en sus respectivos ámbitos, particularmente para las actividades de control o los procesos sustantivos implantados para contribuir al logro de los

objetivos y metas institucionales en términos de eficacia y eficiencia y para fortalecer la calidad del proceso de rendición de cuentas.

En este sentido, las actividades de control implícitas en los procesos de adquisiciones, obra pública, remuneraciones al personal, ingresos, contabilidad y presupuesto, y otros de similar importancia, en general, no han sido implementadas o, bien, evaluadas. Por su parte, en los procesos proclives a la corrupción, en lo general, no se han implementado actividades de control.

Los programas de trabajo de control interno de las instituciones del Poder Ejecutivo Federal están integrados con encuestas de autoevaluación basadas en percepciones de los servidores públicos seleccionados mediante métodos aleatorios y no necesariamente enfocados en los procesos sustantivos de las instituciones. Tampoco se cuenta con programas de trabajo de control interno dirigidos específicamente a los procesos importantes a fin de promover su revisión y mejora continua.

Lo anterior induce a la identificación de acciones de tipo general y no específico, respecto de acciones de mejora para fortalecer la calidad de los controles internos en procesos clave para el logro de los objetivos institucionales, así como a la protección y salvaguarda en la aplicación de los recursos.

Información y Comunicación

El nivel de desarrollo de la implantación de este componente en los marcos de control interno de las instituciones del Sector Público Federal se ubicó en 7 puntos de 20 posibles.

Con el estudio se identificó que este componente no considera elementos necesarios para asegurar que la generación de información relevante se encuentre alineada al logro de los objetivos institucionales y permita el funcionamiento de los sistemas de control, preservar la integridad y cumplir la obligación de rendir cuentas ante las instancias correspondientes.

Tampoco se identificaron políticas tendentes al mejoramiento constante del control interno aplicado a las tecnologías de información y comunicaciones. En este sentido no se tuvo evidencia de evaluaciones de control interno a los principales sistemas de información que

dan soporte a los procesos sustantivos por medio de los cuales se alcanzan los objetivos de los planes y programas sectoriales, se controlan los ingresos y gastos, y se preparan los registros contables-presupuestarios. De similar manera sucede en relación con la evaluación de riesgos específicos de los sistemas de información relevantes.

Tampoco se identificaron políticas y procedimientos formales respecto de la formulación de información relevante que asegure de manera razonable la confiabilidad de la misma. Tales políticas y procedimientos deberán especificar los mecanismos para asegurar la exactitud y veracidad de la información, validez de las fuentes utilizadas para la preparación de informes por los cuales se alimentan los indicadores de desempeño financiero y de operación e informes preparados para los órganos de gobierno, titulares e instancias de supervisión y vigilancia, entre otras.

Respecto de la gobernanza en materia de las TIC, no se tuvo evidencia de lineamientos pertinentes para profundizar de manera específica en la evaluación de control interno y riesgos, de conformidad con las mejores prácticas internacionales en materia de marcos de control aplicables a TIC (COBIT, IT Governance, ITIL Seguridad e ISO 27001-2005).

Supervisión

El nivel de desarrollo de la implantación de este componente en los marcos de control interno de las instituciones del Sector Público Federal se ubicó en 8 puntos de 20 posibles. En este componente se requiere el establecimiento de políticas y procedimientos que aseguren que los demás componentes del marco de control y sus elementos sean evaluados por parte de los responsables de los procesos sustantivos y adjetivos relevantes para verificar que todos los componentes y elementos estén presentes (formalmente establecidos) de manera interactiva. En este sentido, tampoco se identificó que exista la práctica de que tales evaluaciones se realicen por instancias independientes con el propósito de conocer el estado que guarda el marco de control interno o alguno de sus elementos relevantes, a fin de propiciar la toma de decisiones y acciones necesarias para su mejoramiento continuo.

Cabe hacer mención de la encuesta que se aplica para la autoevaluación de los sistemas de control interno de las instituciones del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que, en virtud de su diseño, esta metodología es insuficiente para realizar la evaluación con bases técnicas adecuadas, por lo que es importante que se revise la normativa emitida por la SFP sobre este aspecto.^{27/}

Tampoco se identificó el establecimiento de políticas y procedimientos para la supervisión del control interno, a fin de asegurar que las deficiencias y los hallazgos de auditoría y de otras revisiones sean analizados y oportunamente resueltos.

10. Sugerencias para las Instituciones del Sector Público Federal

Con el propósito de atender las áreas de oportunidad determinadas con el estudio a continuación se presentan las estrategias dirigidas al mejoramiento del Sistema de Control Interno Institucional en las instituciones de los poderes Ejecutivo Federal, Legislativo y Judicial de la Federación, así como en los Órganos Constitucionales Autónomos, con énfasis en la evaluación de riesgos.

Ambiente de Control:

1. Integrar un grupo de trabajo encabezado por el Titular de la institución, el presidente del Comité de Ética y otros mandos superiores que se considere conveniente, con el objeto de establecer un programa de integridad institucional, que incluya la elaboración de los lineamientos correspondientes para realizar, entre otras, las siguientes acciones:
 - a. Elaborar y difundir un Código de Ética de observancia obligatoria, en el cual se establezcan los valores éticos y de integridad que guíen el comportamiento cotidiano de los servidores públicos.

^{27/} Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, Op. cit.

-
- b. Elaborar y difundir un Código de Conducta de observancia obligatoria para servidores públicos de la institución, en el cual se promuevan normas o lineamientos de comportamiento que deban observar en el ejercicio de su cargo; en su caso, promover su actualización. En los casos que resulte conveniente, formalizar Códigos de Conducta específicos para servidores públicos con responsabilidad directa en los procesos financieros, de adquisiciones y obra pública, padrones de beneficiarios, y otros de similar naturaleza.
- c. Difundir, entre los servidores públicos y terceros relacionados, los Códigos de Ética y de Conducta, por los medios que resulten idóneos, considerando los siguientes:
- Intranet institucional
 - Carteles expuestos en lugares estratégicos de la institución.
 - Trípticos y folletos para todo el personal e incluso a terceros relacionados.
 - Correo electrónico
 - Otros medios idóneos (v.gr. incluidos en los programas de capacitación institucional y en la evaluación del clima organizacional)
- d. Establecer formalmente parámetros para evaluar anualmente el cumplimiento del personal de los códigos de ética y conducta.
- e. Establecer una política institucional, respecto de la evaluación periódica del conocimiento de los códigos por parte de los servidores públicos adscritos a la institución, identificando áreas de oportunidad para estimular su adecuado entendimiento.
- f. Implementar una política institucional a efecto de que los servidores públicos realicen una declaración anual dirigida al Comité de Ética y de Conducta, en la que manifiesten que han cumplido y aplicado los Códigos de Ética y de Conducta institucionales.
- g. Establecer, en su caso, un Comité de Ética y Comportamiento Institucionales con sus reglas de operación y funcionamiento, acordes a las características de la institución, con el propósito de conocer e investigar las denuncias éticas y de

comportamiento. Asimismo, para atender dilemas éticos y de comportamiento que presenten los servidores públicos.

h. Establecer una política y un procedimiento, por conducto del Comité de Ética, para la investigación de actos contrarios a la ética y conducta institucional, así como las posibles sanciones por incumplimiento.

2. Implementar una línea de denuncias anónimas, o algún otro mecanismo análogo, que apoye al Comité de Ética en la captación e investigación de denuncias de actos contrarios a la ética y conducta institucionales.

Para una mejor captación de las denuncias, se sugiere que el acceso a la línea establecida al efecto, se difunda a través de carteles con los teléfonos, página web, etc., en lugares estratégicos y visibles a todos los servidores públicos de la institución, terceros involucrados y otros.

3. Implementar un informe periódico sobre el seguimiento a las denuncias recibidas en la institución por parte del Comité de Ética e informar, periódicamente, el estado que guardan las denuncias a las instancias siguientes:

- Órgano de gobierno
- Titular de la entidad
- Comité de Auditoría o su equivalente
- Órgano Interno de Control
- Contraloría General o su equivalente, en su caso

4. Establecer una política institucional, con el fin de informar periódicamente al Órgano de Gobierno y al titular de la institución el estado que guarda el control interno institucional de los principales procesos sustantivos y adjetivos, alineados al logro de los objetivos y metas institucionales, así como el programa de trabajo para mantenerlo en condiciones de eficiencia y eficacia.

5. Establecer una política de actualización profesional permanente para los miembros del Comité de Control y Desempeño Institucional u Órgano Colegiado homólogo, con énfasis en finanzas públicas, auditoría de estados financieros, auditoría interna, control

-
- interno y administración de riesgos, prevención de fraude y ética e integridad, entre otros.
6. Establecer una política y un programa institucional de capacitación y actualización para los servidores públicos de la institución, con énfasis en:
 - Ética e integridad
 - Marco legal del control interno
 - Control Interno y su evaluación
 - Administración de Riesgos
 - Prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción, entre otros
 - Autoevaluación de control interno
 7. Implementar una política general que establezca la obligación de que a los mandos medios y superiores evalúen y actualicen el control interno en sus respectivos ámbitos de competencia y establezcan los programas de trabajo conducentes a su fortalecimiento, informando de su cumplimiento.
 8. Establecer una política institucional a efecto que se difunda a las unidades administrativas ubicadas en ámbitos distintos a la sede institucional, las obligaciones de cumplir con sus responsabilidades, respecto del sistema de control interno y administración de riesgos; así como de la evaluación y actualización de los controles en sus respectivas sedes o unidades administrativas.

Evaluación de Riesgos:

1. Elaborar o actualizar un Plan Estratégico o Programa Institucional que incluya los objetivos y metas sustantivos y de los programas adjetivos relevantes, debidamente autorizados, por el Órgano de Gobierno o el titular de la institución, según proceda, que asegure el alineamiento de los objetivos y programas a la misión institucional. Asimismo, definir los lineamientos necesarios para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los planes y programas ya citados.

2. Definir y asignar las responsabilidades específicas a los servidores públicos encargados de cumplir los objetivos y metas institucionales, así como los programas relacionados con la administración, aplicación, registro y control de los recursos autorizados en la institución para cumplir con su misión. Asimismo, definir los lineamientos necesarios para el establecimiento y operación de indicadores estratégicos de desempeño y de gestión de recursos para medir la eficiencia de su aplicación.
3. Establecer la función de administración general de riesgos, la cual dependa directamente del titular de la institución, con la supervisión del órgano colegiado correspondiente (comité de auditoría y/o de riesgos), con el fin de que se establezcan las políticas, lineamientos y metodologías técnicas para la identificación, evaluación, registro, mitigación, control y seguimiento de los riesgos asociados a los objetivos estratégicos, así como al ejercicio de los principales rubros relacionados con el gasto y la captación de ingresos, entre otros.

Asimismo, asignar la administración de los riesgos a los servidores públicos responsables del logro de los objetivos estratégicos, incluyendo la elaboración de programas de mitigación y evaluación periódica e informar del estado que guardan dichos riesgos a los órganos de supervisión y vigilancia correspondiente.

4. Establecer un procedimiento mediante el cual se informe a los mandos superiores el surgimiento de nuevos riesgos derivados de la modificación de condiciones internas o externas en la institución y que puedan impactar a los objetivos y metas institucionales.
5. Establecer una política para informar periódicamente al Órgano de Gobierno, en su caso, y al titular de la institución el estado que guarda la administración de los riesgos relevantes.
6. Establecer las disposiciones que definan las obligaciones de los servidores públicos responsables de los procesos relevantes para alcanzar los objetivos estratégicos y ejercer el gasto, conducentes a la identificación, evaluación, enfrentamiento y control de los riesgos de la institución.
7. Identificar los procesos susceptibles de posibles actos de corrupción y llevar a cabo la evaluación de riesgos de éstos, además de determinar las acciones para su prevención y

mitigación, e informar periódicamente al Órgano de Gobierno, en su caso, y al Titular de la institución el estado que guarda.

8. Implantar un programa para la evaluación, mitigación y control de riesgos a la integridad.

Actividades de Control:

1. Implementar un programa de trabajo de control interno enfocado a los procesos sustantivos, relacionados con el Plan Estratégico o de Negocios, así como con los procesos adjetivos y de aquellos susceptibles a posibles actos de corrupción.
2. Identificar los sistemas de información relevantes y llevar a cabo la evaluación de control interno y riesgos, así como establecer los programas de trabajo necesarios para su mejoramiento continuo.
3. Implementar un procedimiento de carácter obligatorio para que los servidores públicos de la institución realicen la evaluación y actualización de las políticas y procedimientos (controles internos), en su ámbito de competencia y particularmente en los procesos sustantivos y adjetivos relevantes para el logro de metas y objetivos.
4. Establecer mecanismos de control que aseguren la obtención de la información, de manera íntegra y confiable, que se genera para los indicadores estratégicos de desempeño y de gestión de la institución.

Información y Comunicación:

1. Establecer un plan estratégico de Tecnologías de Información y de Comunicaciones (TIC's) alineado a los objetivos y metas estratégicas de la institución y evaluar periódicamente su cumplimiento.
2. Elaborar e implementar un Plan de Recuperación de Desastres, que incluya un programa de capacitación y prueba, con el objeto de reducir los riesgos de vulnerabilidad, en cuanto a la disponibilidad de la infraestructura de las TIC's e información de la institución, relacionadas con el logro de los objetivos y metas institucionales.

3. Elaborar e implementar políticas o lineamientos mediante los cuales se dicten los criterios aplicables para la elaboración de informes relevantes, relacionados con el logro del plan estratégico y sus objetivos y metas institucionales, con el fin de promover la integridad, confiabilidad, oportunidad y protección de la información.

Supervisión:

1. Establecer la obligatoriedad de que los responsables del funcionamiento del control interno lleven a cabo la autoevaluación de control interno de los procesos sustantivos y adjetivos. Asimismo, definir y establecer la metodología para llevar a cabo las mencionadas autoevaluaciones.
2. Establecer lineamientos para que los servidores públicos informen al Coordinador de Control Interno los resultados de la autoevaluaciones llevadas a cabo, así como las acciones de corrección para las posibles deficiencias detectadas, con el propósito de que el coordinador o enlace de control interno efectúe su seguimiento.
3. Llevar a cabo auditorías o evaluaciones de control interno y de administración de riesgos por terceros (auditor interno, externo), con el fin tener una opinión independiente, respecto del estado que guarda el control interno y la administración de riesgos en la institución.

11. Continuidad del Estudio

Ya que el presente estudio tiene como finalidad coadyuvar en el mejoramiento de los marcos de control interno establecidos en las instituciones que integran los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos e incidir en su eficacia, se dará continuidad al mismo en etapas posteriores, en función de las sugerencias incorporadas en el presente informe para coordinar con los responsables de dichas instituciones la realización de las acciones de mejora tendentes a fortalecer los Sistemas de Control Interno en el sector público federal.