Capítulo 1

Auditoría de desempeño como instrumento fortalecedor de los Organismos Públicos de Derechos Humanos

Areli Guadalupe Guevara Rivera[1]
Adriana Estefanía Posadas Jiménez[2]

https://doi.org/10.61728/AE20243012

SUMARIO: I. Introducción; II. ¿Qué son los derechos humanos?; III. Instituciones que garantizan los derechos humanos en México; IV. Auditoría de desempeño; V. Marco normativo de la auditoria de desempeño; VI. Metodología de la auditoría de desempeño; VII. El rol de la auditoría en el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos; VIII Conclusiones; IX. Fuentes.

[1] Alumna de la Maestría en Auditoría de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Veracruzana, Sede Xalapa, correo institucional zs22024684@estudiantes.uv.mx
[2] Alumna de la Maestría en Auditoría de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Veracruzana, Sede Xalapa, correo institucional zs22024695@estudiantes.uv.mx

I. Introducción

Las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a través de las leyes, tratados, principios generales, así como de otras fuentes de derecho. El objetivo de esta investigación es puntualizar cómo es que la auditoría de desempeño funciona como un instrumento que fortalece a los organismos públicos de derechos humanos.

En México contamos con diversos organismos públicos de derechos humanos (OPDH), cuya misión es la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana, los tratados internacionales y las leyes. A nivel federal está la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a nivel estatal en cada estado existen organismos que trabajan en la defensoría de los derechos humanos.

Es importante preguntarse si realmente estos organismos de protección de derechos humanos cumplen o no con los objetivos para los que fueron creados. De la misma forma, no basta solo con cumplir las actividades que se programan de manera anual, sino de buscar alternativas que fortalezcan a estos organismos para que puedan lograr un mayor alcance cumpliendo así con el principio de progresividad.

Por otra parte, la auditoría de desempeño tiene dos pilares fundamentales, el primero es el cumplimiento de las metas y objetivos, el segundo es la satisfacción de los usuarios o receptores de los bienes y servicios públicos. Por lo anterior, este tipo de auditoría resulta fundamental en los organismos públicos de derechos humanos, puesto que permite identificar áreas de oportunidad en el cumplimiento de sus objetivos lo que permite garantizar los derechos humanos en el lugar donde se encuentren, cumpliendo así con el principio de progresividad.

II. ¿Qué son los Derechos Humanos?

Según es mencionado en la página oficial de la CNDH "Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes".

Estos están garantizados por el derecho internacional, mismo que establece las obligaciones que tienen los gobiernos de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, todo ello a través de las leyes, los tratados, los principios generales y otras fuentes del derecho.

Los Derechos Humanos se dividen en dos grupos, el primero lo integran los derechos civiles y políticos, y el segundo se integra por los derechos económicos, sociales y culturales, todos ellos establecidos en los 30 artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948.

Posterior a la Declaración Universal, en 1966 se aprobaron dos tratados internacionales cuyo objetivo también es el de proteger los derechos humanos, estos son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En México, estos tratados se volvieron obligatorios hasta 1981.

Los Derechos Humanos se caracterizan por ser inalienables, interdependientes, iguales y no discriminatorios, y por incluir derechos y obligaciones. A continuación, se explica a qué se refiere cada una de esas características.

Inalienables: de acuerdo con la Real Academia Española, inalienable se refiere a algo que no se puede enajenar, es decir, que no se puede vender o ceder de manera legal. Por lo tanto, los Derechos Humanos son considerados como fundamentales, puesto que no pueden ser negados a una persona, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales, por ejemplo, en los tribunales de justicia por la comisión de delitos.

Los Derechos Humanos son irrenunciables: ninguna persona puede desprenderse de ellos ni siquiera por voluntad propia, le pertenecen por el solo hecho de nacer como ser humano y solo puede desprenderse de ellos cuando muere. Por lo anterior, ningún gobierno o autoridad tiene competencia para negarlos, ya que forman parte de la esencia de la persona.

Interdependientes: Todos los Derechos Humanos son indivisibles, interrelacionados e interdependientes, puesto que lo que suceda con alguno de los derechos repercute en los demás de forma positiva o negativa. Es decir, que el avance en uno de estos facilita el avance de los demás, o en su caso la privación de un derecho afecta negativamente a los demás. Por ejemplo, el derecho al trabajo bien remunerado promueve que el individuo pueda garantizar un nivel de vida adecuado para sí mismo o su familia, asegurando a su vez otros derechos como la alimentación, vivienda, asistencia médica y la educación.

Iguales y no discriminatorios: La no discriminación es un principio transversal en el derecho internacional de Derechos Humanos. Está presente en todos los principales tratados de Derechos Humanos y constituye el tema central de algunas convenciones internacionales. Esta característica aplica a toda persona en relación con todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, y prohíbe la discriminación en cualquiera de sus formas tales como sexo, raza, color, entre otras. El principio de la no discriminación se complementa con el principio de igualdad, como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

Incluyen derechos y obligaciones: Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.

- Respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos.
- Protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos.
- Realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.

En el plano individual, así como debemos hacer valer nuestros derechos humanos, debemos respetar los derechos humanos de los demás.

Para lograr garantizar los derechos humanos, las autoridades que se encuentran obligadas deberán guiar su actuación por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- El principio de la universalidad. Significa que todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, es decir, que todos tenemos acceso a los mismos derechos sin discriminación alguna en cualquier parte del mundo.
- Principio de Interdependencia: Considerando el enfoque de la Teoría General de Sistemas (TGS) cuya premisa es que los sistemas existen dentro de sistemas, y cada sistema existe dentro de otro más grande (un todo), podemos decir que el desarrollo integral de las personas es el sistema más grande y que cada uno de los derechos humanos son los sistemas que integran el todo.

Los Derechos Humanos (los sistemas de acuerdo con la TGS) se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento y ejercicio de cada uno de ellos, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados y que contribuyen desarrollo integral de las personas (el sistema más grande).

- Principio de interdependencia e indivisibilidad: Todos los Derechos Humanos son indivisibles, interrelacionados e interdependientes. Es la unión de los dos principios explicados anteriormente, por lo que el avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás, como se ha explicado anteriormente.
- Principio de Progresividad: Este ordena ampliar el alcance en la protección de Derechos Humanos hasta lograr alcanzar la plena efectividad. Constituye una obligación del Estado para asegurar el progreso. Al mismo tiempo, implica una prohibición respecto a cualquier retroceso de los derechos, puesto que los derechos humanos están reconocidos en la constitución y los tratados internacionales y es lo mínimo que debe respetarse y no debe disminuirse ese nivel (Comisión Nacional de Derechos Humanos, s. f.).

En México los Derechos Humanos están garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo primero, mismo que de manera textual dice lo siguiente:

> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023)

De la misma forma el artículo primero establece la obligación a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así mismo, prohíbe la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos considerando también a los esclavos del extranjero que por el solo hecho de entrar al territorio nacional alcanzarán su libertad y la protección de las leyes, cumpliendo así con el principio de universalidad.

Finalmente, el artículo primero prohíbe la discriminación en cualquier forma que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Por mencionar algunos ejemplos de discriminación tenemos los siguientes: por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra.

III. Instituciones que garantizan los Derechos Humanos en México

Antes de mencionar cuales son los organismos públicos de Derechos Humanos con los que contamos en México, es importante definirlos primero, para ello el portal de la CNDH menciona lo siguiente "los organismos públicos de derechos humanos son las instancias encargadas de promover y proteger derechos humanos. En nuestro país, pueden adoptar distintas denominaciones: Comisiones, Procuradurías o Defensorías." (OPDH - Situación de los DESCA en México)

El marco normativo de estas instituciones es el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el cual prevé que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas establecerán organismos de protección de derechos humanos. El Congreso establecerá su organismo en la Constitución Política de los Estados Unidos y las entidades federativas en las constituciones locales de cada estado, garantizando la autonomía de estos.

Dicho artículo también menciona que el organismo de protección de derechos humanos que establecerá el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el cual contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como máxima autoridad en la materia, conocerá las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos públicos de derechos humanos de cada uno de los estados. Así mismo podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las legislaturas de estas.

En otras palabras, los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) son las instituciones encargadas de promover y proteger derechos humanos. En México, a nivel federal como máxima autoridad existe la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y a nivel estatal existen 32 organismos públicos de derechos humanos, los cuales

adoptan diferentes nombres. A continuación, se presenta un cuadro con el nombre de cada uno de estos organismos y el fundamento legal que respalda su creación:

No.	Nivel	Organismo público de derechos humanos	Fundamento legal
1	Federal	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Art. 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Aplica también para cada uno de los organismos estatales).
2	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes	Art. 58 Fracc. III y Art. 62 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes
3	Estatal	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California	Art. 7 Apartado B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
4	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur	Art. 86 Apartado B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur
5	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	Art. 54 Fracc. XIX de la Constitución Política del Estado de Campeche
6	Estatal	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas	Art. 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas
7	Estatal	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua	Art. 4 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua
8	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila	Art. 195 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
9	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima	Art. 13-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima
10	Estatal	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	Art. 46 Apartado A inciso b) y 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

No.	Nivel	Organismo público de derechos humanos	Fundamento legal
11	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango	Art. 130 y 133 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
12	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Art. 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
13	Estatal	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Art. 4 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato
14	Estatal	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Art. 105 y 116 a 119 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
15	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	Art. 9 Bis y 26 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo
16	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco	Art. 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco
17	Estatal	Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán	Art. 96 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
18	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	Art. 23-B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
19	Estatal	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit	Art. 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
20	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	Art. 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
21	Estatal	Defensoría de los derechos humanos del pueblo de Oaxaca	Art. 114 Apartado A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
22	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	Art. 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

No.	Nivel	Organismo público de derechos humanos	Fundamento legal
23	Estatal	Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro	Art. 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro
24	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	Art. 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
25	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	Art. 17 Fracc. I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí
26	Estatal	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa	Art. 77 Bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa
27	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora	Art. 127 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora
28	Estatal	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco	Art. 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
29	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	Art. 126 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas
30	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala	Art. 96 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
31	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Art. 67 Fracc. II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave
32	Estatal	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	Art. 73 Ter Fracc. I y 74 de la Constitución Política del Estado de Yucatán
33	Estatal	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas	Art. 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Cuadro. Los OPDH existentes en México. Elaboración propia.

Finalmente, el artículo 102 apartado B de la Constitución menciona que estos organismos formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas en materia de derechos humanos, puesto que ellos conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial.

IV. Auditoría de desempeño

La norma ISSAI 3000 para la auditoria de desempeño emitida por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) define a la auditoría de desempeño como una revisión independiente, objetiva y confiable cuyo objetivo es verificar si los proyectos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales, operan de conformidad con los principios de economía, eficiencia o eficacia, y si existe espacio de mejora.

Esta evaluación busca contribuir a mejorar la economía, eficiencia y eficacia del sector público, abonando así la buena gobernanza, la rendición de cuentas y a la transparencia. Es así como, la auditoría de desempeño busca aportar nueva información, análisis o perspectivas, además de recomendaciones de mejora, cuando se considere necesario.

Por otra parte, la auditoría al desempeño definida por el boletín B-10 "Concepto de auditoría al desempeño" de los boletines de auditoria integral y al desempeño es "la evaluación de la actuación de una entidad a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su misión, en los términos de la visión que para ella se haya adoptado" (Instituto Mexicano de Contadores Públicos; Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, 2013, p. 213).

De la misma forma, las auditorías de desempeño son definidas por la ASF, con base en lo establecido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), como una revisión objetiva y confiable que permite conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía (ASF, s. f.).

Finalmente, desde el punto de vista del Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS), se entiende que la auditoría de desempeño

es una revisión independiente, objetiva, confiable, sistemática, interdisciplinaria, propositiva y comparativa de la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores públicos, la calidad del bien o servicio ofrecido y la satisfacción del beneficiario-usuario, así como el impacto social, económico y ambiental de la actuación de la administración pública y de los resultados obtenidos por los Entes Públicos. (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 2022, p. 4)

A continuación, se presentan los tres enfoques principales con los que puede estar orientada una auditoría de desempeño según menciona la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) por sus siglas en inglés, ya que, eso determinará el tipo de examen que se va a realizar.

- Un enfoque orientado al sistema, que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión, por ejemplo, los sistemas de administración financiera;
- Un enfoque orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas y servicios operan como se esperaba;
- Un enfoque orientado al problema, que examina, verifica y analiza las causas de los problemas particulares o desviaciones de los criterios establecidos. (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 2019, p. 17)

Así mismo es importante resaltar que el objetivo de este tipo de revisión también es el de servir a la sociedad, puesto que está de por medio la satisfacción de la ciudadanía respecto a los bienes y servicios que recibe, y que en nuestro tema es la protección de los derechos humanos.

V. Marco normativo de la auditoria de desempeño

En México los órganos encargados de la fiscalización de recursos públicos, así como de la evaluación de desempeño son la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) a nivel federal, de la misma forma a nivel estatal existen organismos encargados de la misma función y cada uno tiene denominaciones diferentes,

por ejemplo, en el estado de Veracruz existe el Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS).

Así mismo, es importante mencionar que existen otras instituciones encargadas de la evaluación del desempeño, estos son el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

A continuación, se enlista la normativa aplicable a las auditorías de desempeño a nivel federal:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Ley de Planeación (LP)
- Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría (LFPRH)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)
- Ley General de Desarrollo Social (LGDS)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

Todas estas leyes se apoyan y fundamentan la evaluación de desempeño en la premisa de que los recursos con los que dispone la administración pública son recursos públicos y deben rendirse cuentas sobre las actividades que se realizan y los resultados obtenidos, puesto que no se trata solo de ejercer, si no lograr las metas y objetivos, satisfacer las necesidades de la ciudadanía, hacer uso adecuado de los recursos con los que se dispone y garantizar el derecho del acceso a la información de los ciudadanos para su consulta.

De la misma manera existe normativa para cada uno de los estados como se mencionó anteriormente, por lo que por poner un ejemplo utilizaremos el estado de Veracruz para enlistar la normativa estatal aplicable a la auditoría de desempeño:

- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

A nivel estatal existe esta normativa en Veracruz, sin embargo, no es limitativa puesto que toda la normativa federal también es aplicable en ambos niveles de gobierno y de la misma forma los órganos fiscalizadores cuentan con normativa interna para la ejecución de este tipo de revisiones referentes al desempeño.

VI. Metodología de la auditoria de desempeño

La metodología de la auditoría de desempeño consiste en cuatro etapas, mismas que se mencionan y describen a continuación.

Planeación: esta etapa se encuentra dividida por la selección de temas, el estudio preliminar y el diseño de la auditoría. Las características de cada una de las etapas de se menciona a continuación.

- Selección de temas: Los auditores deben seleccionar los temas de auditoría a través del proceso de planificación estratégica de la EFS, mediante el análisis de temas potenciales y la realización de investigaciones para identificar los riesgos y problemas.
- Diseño de la auditoría: Los auditores deben planear la auditoría, de manera que contribuya a una auditoría de alta calidad que sea llevada a cabo de una forma económica, eficiente, eficaz, de manera oportuna y de acuerdo con los principios de la buena gestión de proyectos.

Durante la planeación de la auditoría es importante considerar:

- El conocimiento previo y la información requerida para comprender a las entidades auditadas, para permitir una evaluación del problema y riesgo, las posibles fuentes de evidencia, la auditabilidad y la importancia del área considerada para la auditoría;
- Los objetivos, preguntas, criterios, tema y metodología de la auditoría;
- Las actividades necesarias, los requisitos de personal y habilidades, el costo estimado de la auditoría, los plazos e hitos clave del proyecto, y los principales puntos de control de la auditoría.

La auditoría del desempeño por lo general requiere que el conocimiento específico, sustantivo y metodológico de la auditoría se adquiera antes de la realización de la auditoría (“estudio previo”) (Organización

Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI], 2019, p. 28-30).

Realización: En esta etapa se deben de recopilar y analizar los datos y la información que se logró recabar.

- Evidencia, hallazgos y conclusiones. Los auditores deben obtener evidencia de auditoría que sea suficiente y apropiada, para establecer los hallazgos, formular conclusiones en respuesta a los objetivos y preguntas de auditoría, y emitir recomendaciones.

  El auditor debe evaluarla evidencia con el fin de obtener hallazgos de auditoría. Basado en los resultados, el auditor debe ejercer su juicio profesional para llegar a una conclusión. Los hallazgos y conclusiones son el resultado del análisis en respuesta a los objetivos de la auditoría. Estos deben dar respuesta a las preguntas de auditoría.

  Las conclusiones pueden estar basadas en la evidencia cuantitativa obtenida al usar métodos científicos o técnicas de muestreo. La formulación de conclusiones puede requerir una medida importante de juicio e interpretación con el fin de responder a las preguntas de auditoría, debido al hecho que la evidencia de auditoría puede ser persuasiva en vez de concluyente (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 2019, p. 31-32).

Informes: En esta etapa se deben de presentar los resultados de la auditoría, es decir, las respuestas a las preguntas de auditoría que se realizaron, los hallazgos, conclusiones y las recomendaciones que se hacen a los usuarios.

- *Contenido del informe*. Los auditores deben esforzarse por proporcionar informes de auditoría que sean completos, convincentes, oportunos, de fácil lectura y balanceados.

  Para ser completo, un informe debe incluir toda la información necesaria para abordar el objetivo y las preguntas de auditoría, siendo lo suficientemente detallado para proporcionar una comprensión de la materia en cuestión y los hallazgos y conclusiones. Para ser convincente, debe estar estructurado lógicamente y presentar una clara relación entre el objetivo de la auditoría, los criterios, los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones. Deben abordarse todos los argumentos relevantes.

El informe debe ser tan claro y conciso como lo permita la materia en cuestión, y contener un lenguaje sin ambigüedades. En general, debe ser constructivo y contribuir a un mejor conocimiento y destacar cualquier mejora necesaria.

- Recomendaciones. Si es pertinente y permitido por el mandato de la EFS, los auditores deben tratar de proporcionar recomendaciones constructivas que puedan contribuir significativamente a abordar las debilidades o problemas identificados por la auditoría.

  Las recomendaciones deben estar bien fundamentadas y deben añadir valor. Deben abordar las causas de los problemas o debilidades. Sin embargo, deben ser redactadas de tal manera que evite obviedades o que invierta las conclusiones de auditoría, y no deben inmiscuirse en las responsabilidades de la administración. Debe estar claro sobre quién y qué se aborda en cada recomendación, quién es responsable de tomar cualquier iniciativa y qué significan las recomendaciones.
- Distribución del informe. Los auditores deben tratar de hacer sus informes ampliamente accesibles de acuerdo con el mandato de la EFS. Los auditores deben tener en cuenta que la amplia distribución de los informes de auditoría puede promover la credibilidad de la función de auditoría. Por lo tanto, los informes deben ser distribuidos a las entidades auditadas, al Ejecutivo o Legislatura, y en su caso, hacerlos accesibles al público en general, directamente y a través de los medios de comunicación y otras partes interesadas (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 2019, págs. 32-34).

  Seguimiento de actividades: en esta última etapa de la auditoría se determinan las medidas adoptadas como respuesta a los hallazgos y recomendaciones que funcionaron para remediar los problemas o las debilidades subyacentes.

  Los auditores deben dar seguimiento a los resultados de auditorías y recomendaciones previamente presentados, según sea apropiado. El seguimiento debe ser informado adecuadamente con el fin de proporcionar retroalimentación a la legislatura, si es posible, con las conclusiones e impactos de todas las medidas correctivas relevantes. Al llevar a cabo el seguimiento de un informe de auditoría, el auditor debe concentrarse en los hallazgos y recomendaciones que siguen

siendo relevantes al momento del seguimiento y adoptar un enfoque imparcial e independiente (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 2019, p. 34-35).

VII. El rol de la auditoria de desempeño en el fortalecimiento de los Organismos Públicos de Derechos Humanos

Como se ha mencionado anteriormente, los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) son las instancias encargadas de promover y proteger derechos humanos. Son fundamentales en este proceso puesto que son la primera instancia que recibe y atiende las problemáticas en materia de derechos humanos de los ciudadanos en sus territorios y tienen la encomienda de solucionarlos.

Por lo anterior, es primordial buscar alternativas que fortalezcan a estos organismos y una de ellas es la evaluación, puesto que con la evaluación se pueden implementar medidas correctivas, así como nuevas estrategias que coadyuven al cumplimiento de las metas y objetivos, obteniendo como resultado la mejora en sus actividades de defensa de Derechos Humanos.

Para llevar a cabo una evaluación de este tipo, se realizan auditorías del desempeño cuyo objetivo es evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos, los recursos utilizados y las metas alcanzadas en un tiempo determinado, que permite identificar áreas de mejora y analizar si las políticas públicas son ejecutadas correctamente y en beneficio de la ciudadanía, de la misma forma este tipo de auditoría evalúa el nivel de satisfacción de los usuarios de los bienes y servicios públicos brindados, es decir, que no solo considera factores internos, puesto que considera la percepción de la población.

La influencia de la auditoría de desempeño en estos organismos radica en que evalúan tres aspectos del desempeño, eficacia, eficiencia y economía, por lo que dar seguimiento a las recomendaciones promueve el buen uso de los recursos, volviendo más eficiente el presupuesto, lo que se traduce en más acciones de defensa de los derechos humanos.

Ahora bien, surge la interrogante ¿Quién se beneficia al realizar este tipo de auditoría a los Organismos Públicos de Derechos Humanos

(OPDH)?, la respuesta es sencilla en cualquiera de sus niveles (federal o estatal) se verán beneficiados los servidores públicos puesto que al implementar las recomendaciones emitidas mejorará la percepción de la ciudadanía respecto a las acciones que realizan en materia de defensa y promoción de los derechos humanos. De la misma manera, los ciudadanos se beneficiarán al contar con organismos de protección de derechos humanos más eficientes y comprometidos a lograr sus objetivos.

A continuación, se enlistan los aspectos en los que impacta la auditoría de desempeño para el fortalecimiento de los OPDH:

1. Planeación.
2. Organización interna.
3. Administración de recursos.
4. Cumplimiento de la normativa aplicable.
5. Cumplimiento de objetivos.
6. Percepción de la población.

A continuación, se explica como impacta la auditoría de desempeño en los aspectos enlistados anteriormente:

1. Planeación. La planeación es fundamental en la gestión, en ella se establecen metas y objetivos y se plantean estrategias para alcanzarlos. Así mismo se toman decisiones sobre cómo asignar recursos y organizar actividades. Es la etapa más importante pues en ella se plantea la dirección que tomaran todas las acciones para el cumplimiento de la razón de ser de los organismos.

En este sentido, resulta fundamental considerar para su implementación todas aquellas recomendaciones que deriven de la auditoría al desempeño, las cuales coadyuvaran a la mejora de los resultados. Es importante fortalecer en todos los OPDH las acciones relacionadas con la planeación, monitoreo y evaluación del desempeño, que permita tomar en su caso las acciones correctivas necesarias para lograr las metas a corto plazo y que llevan a la consecución de los objetivos constitucionales de protección de derechos humanos.

Cada OPDH cuenta con un área encargada de la vigilancia del uso de los recursos, la cual recibe el nombre de contraloría interna, esta misma

área pudiese considerar en la planeación de su programa anual de auditorías realizar evaluaciones periódicas relacionadas con el desempeño del organismo, las cuales podrían ser de manera trimestral, semestral o anual y cuyo objetivo se centre en verificar el grado de cumplimiento de los programas de actividades del organismo así como dar seguimiento a las recomendaciones que la misma área presente.

Con dichos monitoreos, evaluaciones y seguimientos realizados se fortalece la comunicación entre las áreas de los OPDH y permite al personal que corresponda tomar mejores decisiones en el proceso de planeación que contribuyan al logro de sus objetivos.

2. Organización interna. La auditoría de desempeño evidencia las áreas de oportunidad de los OPDH, algunas de ellas pueden estar relacionadas con la estructura organizacional con la que cuentan los organismos, por lo que dentro de las posibles recomendaciones se encuentre la reestructuración del organigrama para volver más eficientes las áreas que lo integran o en su caso, cuando se considere necesario por el resultado de las evaluaciones, implementar programas de capacitación y sensibilización en materia de Gestión para Resultados (GpR), Metodología del Marco Lógico (MML) y Control Interno (CI) o cualquier otro tema que se considere primordial para fortalecer las capacidades y habilidades de los servidores públicos.

Por otra parte, se pueden realizar recomendaciones relacionadas con los manuales de organización, de procedimientos de protección y defensa de los derechos humanos, perfiles de puestos, guías técnicas, y demás información que sirva para mantener la buena organización y capacitación de los servidores públicos.

3. Administración de recursos. En relación con los recursos de los OPDH, lo primordial es buscar la forma de reorientar el presupuesto con el objetivo de tener un mayor impacto en la defensa de los derechos humanos en cada uno de los estados del país, para garantizar servicios de calidad a las víctimas o personas en riesgo de serlo, y todo ello se logra por medio de una administración eficiente del presupuesto y la optimización de las funciones y tareas de los servidores públicos.

El área encargada del monitoreo y evaluación de desempeño realizará un monitoreo continuo y sistemático mediante el cual se verifique la eficiencia y la eficacia de las acciones de control implementadas para controlar los riesgos identificados, y hacer un uso adecuado de los recursos de los que disponen los OPDH (financieros, materiales, tecnológicos y humanos).

La auditoría de desempeño permite entre otras cosas emitir recomendaciones relacionadas con la emisión de lineamientos para la administración de recursos, la revisión y ajuste de salarios y prestaciones de los servidores públicos, la actualización de procesos y procedimientos, la mejora en la planeación y en la medición de resultados.

De la misma forma se busca que los OPDH atiendan las recomendaciones de mejora en la sistematización de la información, y el uso adecuado de los recursos tecnológicos que permitan divulgar la cultura de los derechos humanos en los distintos ámbitos de la sociedad y le permitan llegar a cada lugar del país.

4. Cumplimiento de la normativa aplicable. Otro aspecto relevante es el cumplimiento de la constitución, leyes, reglamentos y demás normativa aplicable a nivel federal y estatal, incluyendo la misma normativa emitida por los OPDH tales como códigos de conducta, manuales de organización y de procedimientos o cualquier información enviada por medio de una circular. Resultado de la evaluación de desempeño se puede identificar que en los OPDH pueden existir áreas o programas que no den cumplimiento total a la normativa aplicable, por lo que será necesario tomar en consideración las recomendaciones para fortalecerse en este aspecto. Por otra parte, la evaluación de desempeño permite evidenciar el cumplimiento de la normativa aplicable, y mantener informado al organismo respecto a actualizaciones en la normativa, para que en caso de algún incumplimiento tomar acción de manera inmediata.

5. Cumplimiento de objetivos. Retomando el segundo aspecto, que impacta la auditoría de desempeño, nos topamos nuevamente con la capacitación de personal, pero ahora en el sentido de concientizar sobre la importancia del monitoreo y evaluación del cumplimiento de metas

y objetivos, puesto que se pueden realizar capacitaciones sobre temas relacionados, tales como la matriz de indicadores de resultados (MIR), construcción de indicadores de resultados y estratégicos, sensibilización en materia de control interno y elaboración de diagnósticos de programas presupuestarios, lo cual permitirá al personal contar con los elementos para monitorear los resultados que se van obteniendo.

Otra acción que fortalece a los OPDH en este aspecto es la homologación de los informes de resultados que presentan de manera anual, así como de la información interna que generen las áreas respecto a los resultados obtenidos en determinados periodos, pues si existe una homologación en el contenido y forma de presentar la información se vuelve más comprensible para los ciudadanos que lo consultan. En el mismo sentido una recomendación puede ser incluir información comparativa de un ejercicio a otro para comparar el grado de cumplimiento en cada indicador, lo que permite visualizar el nivel de avance en cada uno de ellos.

6. Percepción de la población. Derivado de la auditoría de desempeño se mejora no solo el desempeño de los servidores públicos, puesto que contribuye a la mejora de las operaciones de los OPDH, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que trae como consecuencia que la percepción de la población sea positiva, puesto que será evidente que estos organismos buscan la forma de servir mejor a la sociedad, velando por los derechos humanos de los ciudadanos y buscando siempre la mejora continua en sus operaciones.

Las auditorías de desempeño pueden basarse también en encuestas de medición de la calidad de la atención al público, puesto que recordemos es uno de los pilares de este tipo de evaluación y con base en ello emitir recomendaciones de mejora para los servicios de defensoría de derechos humanos.

Los aspectos mencionados anteriormente son enunciativos de los beneficios que puede traer consigo la auditoría de desempeño, sin embargo, de acuerdo con la situación que presente cada OPDH se realizarán las recomendaciones específicas que se adecuen a cada uno de ellos para lograr mejores resultados.

VIII. Conclusiones

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, son fundamentales puesto que contribuyen al desarrollo integral de las personas y son inherentes a todos los seres humanos sin distinción alguna. Las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a través de las leyes, tratados, principios generales, así como de otras fuentes de derecho.

Los Organismos Públicos de Derechos Humanos son las instancias encargadas de promover y proteger derechos humanos. En nuestro país, pueden adoptar distintas denominaciones: Comisiones, Procuradurías o Defensorías.

La auditoría de desempeño por si sola es una evaluación del cumplimiento de metas y objetivos de una entidad, con el fin de identificar las causas que dificultan el cumplimiento de sus objetivos y emitir recomendaciones de mejora que sirvan para la toma de decisiones de la entidad. Por lo anterior, resulta fundamental en un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH), puesto que permite lograr el cumplimiento de sus funciones por medio de sus recomendaciones.

El fortalecimiento de estos organismos de defensa solo puede ser posible si se cuentan con el compromiso de su personal y se realizan acciones que conduzcan a la optimización de las capacidades, recursos y procedimientos existentes. Algunas de las recomendaciones que derivan de la evaluación de desempeño consisten en lo siguiente:

- Actualización de los procesos de planeación, análisis, seguimiento y evaluación de las actividades de los OPDH, así como de la formulación y el desarrollo de investigaciones o estudios para que, a través de ellos se incida realmente en la protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en cada uno de los estados del país.
- Revisión y mejora en la sistematización de la información, a través de diversas herramientas informáticas que permitan divulgar la cultura de los derechos humanos en los distintos ámbitos de la sociedad.
- Fortalecimiento de los mecanismos para administrar, proporcionar y optimizar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológi-

cos, de forma eficaz, basados en todo momento en la transparencia y la rendición de cuentas, y estableciendo criterios de reclutamiento y evaluación del personal que garanticen su compromiso institucional y sus resultados.

- Supervisión periódica permanente del cumplimiento de las atribuciones y propósitos conferidos a los OPDH, así como el apego a la legalidad de sus servidores públicos, en el ejercicio de sus facultades y el desempeño de sus funciones, mediante la renovación de los mecanismos de control interno, de los Códigos de Ética, de Conducta; la garantía de plena autonomía del Órgano Interno de Control.

La auditoría de desempeño concluye como tal con el informe de recomendaciones, pero es el seguimiento el verdadero sentido de esta evaluación puesto que de no hacer caso a las recomendaciones emitidas en el informe no se podrán mejorar los resultados que esperan obtener los organismos públicos de derechos humanos en nuestro país.

Dichas recomendaciones realizadas en materia de desempeño hacia la entidad pueden ejecutarse en un plan de acción elaborado con el fin de implementarlas y así poder obtener mejores resultados enfocados en las áreas en que se puedan observar deficiencias, de igual forma para desarrollar del plan de acción el organismo puede apoyarse del equipo auditor para ejecutarlas y atenderlas adecuadamente.

Los organismos encargados de la protección de derechos humanos tienen una demanda social muy alta, y el cumplimiento de sus objetivos en la sociedad es de suma importancia, esto, debido a que se recurre a ellos con la esperanza de ser apoyados en la resolución de ciertos conflictos o violaciones a nuestros derechos.

Siguiendo esta idea se entiende que al no cumplir con sus objetivos estas organizaciones pasan a un segundo plano, en el que su importancia y confiabilidad pudieran ocasionar problemáticas futuras. Con el afán de prevenir este tipo de situaciones es que se presenta la iniciativa de realizar auditorías de desempeño previstas en un programa anual de auditorías, implementado por la misma organización.

Después de haber abordado a fondo qué son los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) y la auditoría de desempeño, es fácil

vislumbrar la importancia de ambas, así como el gran impacto que se tendría si estas se llegaran a unir, teniendo en común y como principal objetivo el desarrollo de actividades dentro de los OPDH de manera eficaz y eficiente de acuerdo con los propios objetivos, misión, visión y metas establecidas por los mismos organismos.

IX. Fuentes

¿Qué son los derechos humanos? (s. f.). Recuperado el 28 de March de 2024, de ONU-DH: https://hchr.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos/

¿Qué son los derechos humanos? | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México. (s. f.). Recuperado el 28 de March de 2024, de CNDH: https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos

ASF, A. S. (s. f.). Recuperado el Abril de 2024, de asf.gob.mx: https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (s. f.). *¿Qué son los derechos humanos?* Obtenido de CNDH: https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (1 de Abril de 2024). Informe de actividades 2023. Ciudad de México, México. Recuperado el Abril de 2024, de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-01/Informe2023.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (Agosto de 2016). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. Recuperado el Abril de 2024, de Comisión Nacional de los Derechos Humanos: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/34-Principios-universalidad.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). México. Recuperado el Abril de 2024, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Instituto Mexicano de Contadores Públicos; Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño. (2013). *Boletines de auditoría integral y al desempeño*. (I. M. Públicos, & A. M. Desempeño, Edits.)

Cuidad de México, México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Recuperado el Febrero de 2024

OPDH - *Situación de los DESCA en México*. (s. f.). Recuperado el 1 de April de 2024, de desca: https://desca.cndh.org.mx/OPDH/OPDH

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). (2016). ISSAI 3000 Norma para la auditoria de desempeño. Dinamarca. Recuperado el Abril de 2024, de https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai_3000_s.pdf

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). (2019). ISSAI 300. Obtenido de INTOSAI: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_es_2019.pdf

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. (Junio de 2022). Obtenido de http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/auditorias-de-desempeno.pdf