



6
2 Es.
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CONTADURIA
Y ADMINISTRACION**

**LA FUNCION DE AUDITORIA DE LOS ORGANOS
INTERNOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION
CONTABLE**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A:**

MARIA GUADALUPE ALCANTAR ZAVALA



ASESOR DEL SEMINARIO:

C. P. ALFREDO ADAM ADAM

MEXICO, D. F.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

263361



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mis padres por sus consejos y porque siempre me han apoyado para realizar mis estudios.

A mis hermanos Yolanda, José Carlos y Valentín porque siempre me han ayudado cuando lo he necesitado.

A mis amigos por todos los momentos que hemos compartido apoyándonos unos a otros.

A mis profesores porque todos han contribuido de alguna manera en mi formación tanto académica como personal.

A la profesora Susana Amaya Martínez debido a que su clase motivó mi interés por el tema, y por la información que me brindó.

Y de manera especial a mi asesor, C.P. Alfredo Adam Adam, por el tiempo que dedicó para brindarme asesoría, porque siempre me alentó para avanzar, y por todo su apoyo en el desarrollo de este trabajo.

ANEXO 13. Datos que debe contener la carátula del Informe de Auditoría

ANEXO 14. Datos que debe contener el índice del Informe de Auditoría

ANEXO 15. Formato del Reporte de Observaciones Relevantes

ANEXO 16. Formato del Reporte de Seguimiento de Recomendaciones Preventivas y
Correctivas

ANEXO 17. Cédula Única de Auditoría

ANEXO 18. Modelo de cuestionario para la evaluación de la auditoría

INDICE

PROLOGO	1
INTRODUCCION	2

CAPITULO 1

GENERALIDADES

1.1. Qué es la auditoría	4
1.2. Por qué surge la función de auditoría	7
1.3. Para qué sirve la auditoría	12
1.4. A quién sirve la auditoría	14
1.5. Diferentes tipos de auditoría	15
1.6. La auditoría gubernamental	20

CAPITULO 2

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL ESTADO MEXICANO Y SU ADMINISTRACION

2.1. Concepto de Estado	25
2.2. Los poderes del Estado y sus funciones	
A) Poder Ejecutivo	27
B) Poder Legislativo	29
C) Poder Judicial	31
2.3. Estructura de la Administración Pública Federal	
A) Sector central	32
B) Sector paraestatal	39
2.4. La auditoría como control de la gestión pública	41

CAPITULO 3

LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL (OIC)

3.1. Clasificación de los órganos administrativos	45
3.2. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	46
3.3. Concepto de órganos internos de control	53

3.4. Estructura, objetivos y funciones	55
3.5. Disposiciones legales aplicables a los OIC	60
3.6. Participación de los OIC en el control de la gestión pública	63

CAPITULO 4

LA FUNCION DE AUDITORIA DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

Introducción	65
4.1. Normas Generales de Auditoría Pública	66
4.2. Tipos de auditoría que realizan los OIC	74
4.3. Programa Anual de Control y Auditoría (PACA)	79
4.4. Formulación de programas específicos	82
4.5. Ejecución de la auditoría	84
4.6. Informe y seguimiento de los resultados de auditoría	89

CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFIA	96

ANEXO 1. Formato del Resumen del Programa Anual de Control y Auditoría

ANEXO 2. Formato del Programa Anual de Control y Auditoría Detallado

ANEXO 3. Estructura general para la elaboración de la Carta de Planeación

ANEXO 4. Cronograma de Actividades a Desarrollar

ANEXO 5. Orden de auditoría para revisiones integrales y de resultado de programas.

ANEXO 6. Orden de auditoría para revisiones de seguimiento

ANEXO 7. Orden de auditoría para revisiones específicas

ANEXO 8. Acta de Inicio de auditoría

ANEXO 9. Datos generales que debe contener una cédula

ANEXO 10. Cédula de observaciones

ANEXO 11. Cédula de seguimiento

ANEXO 12. Oficio de envío del Informe de Auditoría

PROLOGO

La mayoría de los conocimientos que recibimos en nuestra formación académica se refieren a las empresas que conforman la Iniciativa Privada, sin embargo, existe otro campo de actuación, no menos importante, en el que podemos desarrollarnos: el Sector Público. Por ello y por el interés de conocer cómo el Licenciado en Contaduría contribuye, por medio de la auditoría interna, al control de las actividades de los organismos gubernamentales y a la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos, decidí realizar el presente trabajo sobre la función de auditoría que realizan los Organos Internos de Control o Contralorías Internas de las diversas Dependencias y Entidades que integran la Administración Pública Federal. Organos, que a mi juicio, son un elemento fundamental para el control de la gestión pública.

Presento este trabajo con el deseo de brindar a quien lo lea un panorama general de la auditoría, el sector gubernamental y en especial de las auditorías que realizan los Organos Internos de Control.

INTRODUCCION

Para hablar específicamente de la función de auditoría que desarrollan los Organos Internos de Control de la Administración Pública Federal, es necesario conceptualizar primero lo que se entiende por auditoría, Administración Pública Federal y Organos Internos de Control. Lo cual se desarrolla en los tres primeros capítulos del presente trabajo. El objetivo de dicha tarea es brindar al lector un marco teórico para la mejor comprensión del cuarto y último capítulo que da pie al título de este trabajo, sin que por ello pierdan importancia los tres anteriores, ya que en ellos se exponen conceptos básicos sobre la auditoría y el medio gubernamental.

Así pues, en el primer capítulo se brindan diferentes conceptos de lo que es la auditoría, de su historia y evolución, de su utilidad y de los diferentes tipos de auditoría que ahora existen. Se dedica un apartado específico a la auditoría gubernamental en virtud de que corresponde al tipo de auditoría que realizan los Organos Internos de Control.

El segundo capítulo tiene como fin exponer la forma de organización que ha adoptado nuestro país para la administración de los recursos públicos y para el gobierno de la nación. Por ello se mencionan las principales funciones de los tres Poderes de la Unión y los conceptos de los diferentes organismos que integran la Administración Pública Federal. Finalizando el capítulo con una breve apreciación de la intervención de la auditoría para controlar lo que se denomina gestión pública.

El tercer capítulo, por su parte, pretende describir qué son los Organos Internos de Control, su estructura básica, objetivos, funciones y la normatividad que los rige, especialmente en materia de auditoría. Incluye también, un apartado sobre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), debido a que los Organos Internos de Control son instancias de esta dependencia. El capítulo concluye con un comentario sobre la forma en que los Organos Internos de Control participan en el control de la gestión pública.

Finalmente, en el cuarto capítulo se hace referencia a las actividades específicas que los Organos Internos de Control llevan a cabo al realizar una auditoría. Cabe señalar que dichas actividades corresponden a una metodología general, es decir, aplicables para cualquiera de los tipos de auditoría que pueden llevarse a cabo. Además, se mencionan las Normas Generales de Auditoría Pública porque su observación garantiza cierta calidad en el desarrollo y resultados del trabajo de auditoría.

CAPITULO 1

GENERALIDADES

1.1. QUE ES LA AUDITORIA

Son muchos los conceptos que se han hecho sobre lo que es auditoría y antes de dar uno propio vale la pena referir algunos de ellos:

El encontrado en una enciclopedia: "Revisión, análisis y censura de cuentas y de la gestión que reflejan".¹

El diccionario nos dice que "la auditoría es un proceso analítico que consiste en retrotraer las operaciones que aparecen en los estados finales, a las cuentas de las que se tomaron los datos para formar esos estados, siguiendo el proceso de las transacciones desde los libros de registro final hasta los de primera entrada, y de allí a los documentos originales",² y que "Implica un examen de los libros y cuentas, con el fin de precisar si son correctos los estados financieros y están debidamente presentados".³

La American Accounting Association, da el siguiente concepto: "La auditoría es un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con Informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos

¹ Enciclopedia de la Contabilidad, Volumen 2, "Contabilidad General", Océano/Centrum, España, 1989.

² Biblioteca de contabilidad Superior, Tomo I "Auditoría Principios y Procedimientos", México, p.1

³ *Ibidem*.

relacionados. El fin del proceso consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido Informativo con las evidencias que le dieron origen, así como determinar si dichos Informes se han elaborado observando principios establecidos para el caso".⁴

Santillana González señala que "Auditoría, en su acepción más amplia, significa verificar que la información financiera, operacional y administrativa que se presenta es confiable, veraz y oportuna. Es revisar que los hechos, fenómenos y operaciones se den en la forma como fueron planeados; que las políticas y lineamientos establecidos han sido observados y respetados; que se cumple con obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias en general. Es evaluar la forma como se administra y opera tendiendo al máximo de aprovechamiento de los recursos".⁵

Por su parte Alfredo Adam menciona que "la auditoría puede conceptuarse en términos generales, como la revisión y la supervisión sistemática de una actividad o grupo de actividades".⁶

Sánchez Curiel dice que "la auditoría es una actividad profesional que consiste en el examen crítico y constructivo de eventos individuales o colectivos, con objeto de emitir una opinión respecto a ellos y promover la implantación de acciones correctivas que se consideren necesarias para mejorar su ejecución".⁷

⁴ Cook, John W., "Auditoría", McGraw Hill, 3ª edición, México, 1990, p. 5

⁵ Santillana González, Juan Ramón, "Auditoría I", ECASA, México, 1994, p. 13

⁶ Adam, Alfredo y Becerril Lozada Guillermo, "La auditoría interna en la Administración Pública Federal", IMCP, México, 1991, p. 16

⁷ Sánchez Curiel, Gabriel, "Auditoría Operacional: El examen de flujos de transacciones", ECASA, México, 1987, p.1

Al analizar los conceptos citados nos damos cuenta de que algunos son muy generales y otros se enfocan sólo al aspecto contable, sin embargo, podemos identificar ciertos elementos que son característicos de la auditoría. El primero, siempre presente en cualquier concepto, es la acción de revisar, examinar, analizar o evaluar; los dos siguientes, que no siempre se incluyen pero que son parte fundamental de una auditoría son: el objeto de dicha acción, es decir, las actividades, operaciones, funciones u hechos sujetos a revisión; y, el objetivo de comprobar que dichas actividades, operaciones, funciones u hechos se hayan llevado a cabo de acuerdo a los lineamientos procedentes para cada caso. Tales lineamientos pueden ser los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, las leyes y reglamentos, convenios contractuales, manuales de procedimientos, requisitos fijados por el gobierno, metas, objetivos de programas, políticas, u otros.

A lo anterior debemos agregar que la revisión que implica la función de auditoría debe hacerse en forma objetiva y sistemática, con un propósito específico y por personal distinto al que interviene en la ejecución de lo que se está revisando.

De tal forma podemos decir que la auditoría es el examen y evaluación en forma sistemática y objetiva de las actividades de una entidad, realizado por personal ajeno a dichas actividades con el fin de determinar si se efectuaron conforme a lo establecido para cada una. Este es un concepto genérico de auditoría del cual se desprenden diferentes tipos de acuerdo a las características específicas de la revisión, tales como quién la practica, dónde se efectúa, el objetivo que se persigue y la naturaleza de las actividades sujetas a examen.

En nuestro concepto, al referimos a una entidad debe entenderse que ésta puede pertenecer tanto al sector público como al privado, es decir, puede tratarse de una empresa comercial, industrial, de servicio; o bien, de una dependencia o entidad gubernamental.

A fin de tener una mejor comprensión del concepto de auditoría, en el siguiente punto se ofrece una semblanza de los orígenes de esta función.

1.2. POR QUE SURGE LA FUNCION DE AUDITORIA

La función de auditoría se ha desarrollado al amparo de la actividad contable. Para el surgimiento de la auditoría fue necesaria la existencia previa de controles y registros para el manejo de bienes. Los primeros registros contables fueron utilizados por los gobernantes de las civilizaciones antiguas, quienes se preocupaban de llevar cuenta de las entradas y salidas de dinero y el cobro de impuestos. Como ejemplo podemos mencionar los registros en tablillas de arcilla y escritura cuneiforme en Mesopotamia, y los realizados en jeroglíficos por los habitantes del antiguo Egipto.

Con posterioridad al surgimiento de los registros contables aparece la función de auditoría como respuesta a una necesidad. Desde que existieron sociedades organizadas como los pueblos egipcio, mesopotámico, hebreo, fenicio, griego y azteca, con gran actividad mercantil y/o dominio sobre otros pueblos, ha existido la auditoría. No como una profesión organizada cuyas normas y actividades se

encuentran claramente definidas, sino como la actividad que permite a esos pueblos satisfacer su necesidad de asegurarse de que se llevaban registros exactos de las transacciones realizadas con otros pueblos y de los tributos pagados por quienes se encontraban bajo su dominio.

Así, puede identificarse la presencia de la auditoría en su forma más simple en diferentes etapas de la historia. Como ejemplo tenemos la existencia de los CALPIXQUE en la cultura azteca, una especie de recaudadores-audidores, quienes se encargaban de verificar que los habitantes de los pueblos sometidos cumplieran con sus tributos.

En la época de La Colonia encontramos a los VEEDORES, quienes debían supervisar el debido entero del "Quinto Real", una especie de impuesto que debían pagar los colonizadores a los reyes de España y que equivalía al 20% de las ganancias en oro, piedras preciosas y demás objetos valiosos que hubieran obtenido en sus conquistas.

Existieron también los Oidores. En la época de expansión de los Estados europeos, el Oidor era un representante del gobierno encargado de visitar las nuevas colonias y dar cuenta de lo ocurrido en ellas, tanto en el aspecto económico como político, social y religioso. En Gran Bretaña al realizar auditorías de las ciudades y poblaciones, los oidores, debían "oír" la lectura de las cuentas hechas por el tesorero en una sesión pública ante los funcionarios del gobierno y los ciudadanos. También realizaban otro tipo de auditoría que consistía en un examen detallado de las cuentas que llevaban los funcionarios de finanzas de los grandes señores, seguido de un Informe verbal ante el señor del lugar.

Posteriormente, durante la Revolución Industrial caracterizada por el surgimiento de fábricas y el desarrollo acelerado de industrias y comercios, los propietarios de los nacientes negocios requirieron los servicios de personal de su entera confianza, auditores, para asegurarse del buen control y manejo de sus bienes. Dicho personal debía revisar los registros y asegurarse de que no existían errores u omisiones en ellos.

En las últimas décadas del siglo XIX con la construcción de ferrocarriles y el crecimiento de las compañías de seguros, los bancos y otras empresas a base de acciones, el auditor se convirtió en parte importante del escenario empresarial. De hecho en Estados Unidos los ferrocarriles fueron de las primeras empresas en emplear auditores internos; de este modo a finales de siglo existían los llamados "auditores viajeros" que se encargaban de visitar las dispersas agencias con el fin de evaluar el desempeño de los gerentes en el manejo del activo y sus sistemas de información. En esta época la realización de auditorías era más frecuente debido al aumento en número y tamaño de los negocios, sin embargo es en el presente siglo cuando la auditoría tiene un mayor desarrollo y diversificación.

El caso de la Bolsa de Nueva York

La caída de la Bolsa de Valores de Nueva York en octubre de 1929, fue el hecho, que por su magnitud, hizo evidente la necesidad de regular la práctica contable y de auditoría. En los años precedentes a dicho suceso la práctica contable se realizaba a juicio del contador, es decir, cada quien contabilizaba como podía, quería o como le convenía; y los auditores revisaban de igual forma, como querían o podían, la mayoría de las veces elaboraban y presentaban sus informes a capricho y conveniencia de los

dueños y administradores de las empresas, dando lugar a fraudes, engaños e incertidumbre en el ámbito financiero. Esta situación de ausencia de principios de contabilidad y de normas y procedimientos de auditoría que fueran de aceptación general, en combinación con pérdidas de mercados y problemas económicos, provocaron la caída de la Bolsa. Para evitar fenómenos como este se llevaron a cabo acciones fundamentales en el desarrollo de la práctica contable y de auditoría, que a continuación se señalan:

La emisión, en Estados Unidos, de la Ley de Valores de 1933 (Securities Act of 1933) y la Ley Sobre el Intercambio de Valores de 1934 (Securities Exchange Act of 1934)

Hecho fundamental debido a que fueron los primeros pronunciamientos normativos que, entre otras disposiciones, obligaban a todas las empresas emisoras que tenían colocadas acciones entre el gran público inversionista a registrar sus operaciones sobre bases y criterios contables homogéneos, consistentes y generalmente aceptados por la sociedad y por los contadores públicos. Y, de igual forma, a que los estados financieros que se generaran fueran revisados y examinados anualmente por contadores públicos independientes con base en normas y procedimientos de auditoría que fueran de aceptación general por la comunidad contable.

La creación de la Comisión para la Vigilancia del Intercambio de Valores (Securities and Exchange Commission, SEC)

Esta comisión sería la encargada de vigilar que se cumplieran las disposiciones establecidas por la Ley de Valores de 1933 y la Ley Sobre el Intercambio de Valores de 1934.

El nacimiento del Instituto Americano de Contadores Públicos (American Institute of Certified Public Accountants, AICPA)

Esta institución nace en 1938 de la fusión de dos grandes organizaciones de contadores públicos de la época, la Asociación Americana de Contabilidad (American Accounting Association, AAA), y el Instituto Americano de Contadores (American Institute of Accountants, AIA), que habían emitido cada una por su lado disposiciones en materia de contabilidad y auditoría.

La creación del Comité de Principios de Contabilidad (Accounting Principles Board)

Fue creado por el Instituto Americano de Contadores Públicos en 1938, y en 1939 promulgó sus Boletines de Investigación Contable (Accounting Research Bulletins) que fueron los primeros pronunciamientos formales del Instituto en materia de Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados como se conocen hoy en día. En cuanto a normas y procedimientos de auditoría el Instituto hace de uso obligatorio los pronunciamientos previamente emitidos por la Asociación Americana de Contabilidad, denominados Examen de Estados Financieros (Examination of Financial Statements). Cabe mencionar que dichos boletines y pronunciamientos fueron el modelo a seguir por quienes crean las normas en materia contable y de auditoría en nuestro país, es decir, por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

A partir de la ocurrencia de los eventos antes mencionados se puede considerar el nacimiento de la auditoría como profesión debidamente organizada y regulada. Sin embargo, como ya ha quedado manifestado, la auditoría ha existido desde tiempos

antiguos a través de la historia como una actividad de vigilancia y control, que en su forma más sencilla consistía en "oír" los argumentos de los responsables del registro de bienes y de verificar la corrección aritmética en dicho registro, e incluso en realizar una verificación física de lo entregado en el caso de los tributos. La auditoría ya sea en su forma sencilla o como la actividad profesional que es ahora cubre la necesidad de confianza en la información que se rinde sobre lo ocurrido.

1.3. PARA QUE SIRVE LA AUDITORIA

La utilidad de la auditoría ha cambiado con el transcurso del tiempo al igual que las organizaciones y sus necesidades. Las primeras auditorías eran de tipo fiscal y servían para que los gobernantes se aseguraran del pago oportuno y correcto de tributos. Después su utilidad se extendió al campo financiero, ya que permitía detectar fraudes y certificar un balance general. Actualmente, la auditoría de estados financieros es la más conocida por ser la más antigua, practicada y reglamentada, pero se han desarrollado diversos tipos de auditoría, reconociéndose su utilidad en otros campos y permitiendo la participación de profesionales de áreas diferentes a la Contaduría, en su práctica.

De esta manera, la auditoría nos sirve para revisar sistemas, controles, procedimientos, operaciones y actividades, así como para evaluar evidencias a fin de comprobar la veracidad de un hecho o la correcta ejecución del mismo. Puede tratarse de la construcción de un edificio, de un proceso de manufactura, de un sistema de

transportación, de un sistema de información (financiera o de otro tipo), o de un procedimiento administrativo.

A continuación se hace mención de algunas situaciones en las que es útil la auditoría:

- En la construcción de un edificio una auditoría permite a los propietarios del futuro Inmueble tener la seguridad de que los materiales, como las varillas de acero y el concreto, son de la calidad requerida y de que los trabajos de construcción se desarrollan de acuerdo a los planos respectivos. En este caso se requerirán los servicios de un especialista que puede ser un ingeniero civil que no participe en la ejecución de la obra.
- Para evaluar los controles internos establecidos por una entidad. Pueden ser para el manejo del dinero, para la entrada y salida de materiales del almacén, para el control de documentación, para restringir el acceso a la información, etc. La auditoría sirve para detectar deficiencias en dichos controles, la ausencia de ellos o el grado de eficiencia y eficacia en su operación, dando además sugerencias para mejorarlos.
- Para evaluar el desempeño de un área, por ejemplo para saber si el departamento de informática cumple con las funciones a su cargo como brindar soporte técnico a las demás áreas.
- Para verificar la utilización honesta de los recursos públicos y el buen funcionamiento de los servicios, cuya prestación ha sido asumida por el Estado.
- Para comprobar si una entidad o persona ha cumplido en tiempo y forma con sus obligaciones fiscales, como el pago del IVA y la retención del Impuesto Sobre la Renta a los trabajadores.

- En caso de siniestros los estados financieros dictaminados son una gran ayuda para determinar las pérdidas reales.
- En los casos de quiebra o insolvencia se requieren los servicios de auditores para establecer la verdadera situación financiera.
- Para la venta del negocio, ya que los compradores desean conocer los estados financieros correctos antes de efectuar la transacción.
- Para que una empresa pueda cotizar en la Bolsa Mexicana de Valores requiere que sus estados financieros sean dictaminados por un Contador Público Independiente y debidamente autorizado.
- Además las auditorías tienen un efecto moral en los funcionarios o empleados, ya que en ocasiones los aparta de la inclinación al desfalco o a la malversación de fondos.
- Por supuesto, para tener la seguridad de que los estados financieros reflejan lo ocurrido en la entidad y de que las cifras que muestran son correctas y están debidamente presentadas de acuerdo con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

1.4. A QUIEN SIRVE LA AUDITORIA

Independientemente del tipo de auditoría que se realice, ésta siempre es de utilidad para los responsables de la dirección de una entidad sea privada o del sector público, debido a que les proporciona información confiable sobre su situación financiera, el desempeño de sus áreas, el logro de los objetivos establecidos, deficiencias en controles internos o ausencia de ellos, el grado de eficiencia y eficacia con que están siendo empleados los recursos materiales y humanos con que cuenta, entre otros aspectos.

La auditoría, y principalmente el dictamen del auditor, también es de utilidad para otros usuarios de la información financiera como son:

- **Propietarios, socios o accionistas.** Para tener confianza y seguridad en sus aportaciones o inversiones, debido a que el dictamen que presentan los auditores externos es el único medio que tienen para asegurarse de que las cifras presentadas por los directores en los estados financieros son correctas y reflejan lo sucedido en la entidad.
- **Proveedores.** Para determinar y vigilar constantemente el límite de crédito.
- **Gerentes y funcionarios.** Para comparar lo real con lo planeado y tomar decisiones correctivas.
- **El fisco.** Para tener seguridad de que los causantes han declarado correctamente sus impuestos.
- **La Banca.** Para determinar el monto de los financiamientos de acuerdo con la capacidad de pago, así como para obtener la seguridad y garantía de los créditos de acuerdo con la productividad de la entidad.

- ***inversionistas.*** Para medir la conveniencia de Ingresar como accionista de acuerdo con el rendimiento de la entidad.
- ***A quienes hayan comprado valores o títulos, prestado fondos o descontado documentos.*** Para evaluar el riesgo en la recuperación de su Inversión.
- ***A la población.*** Para conocer el desempeño de los organismos públicos en cuanto al manejo de los recursos y la prestación de los servicios que están a su cargo.

1.5. DIFERENTES TIPOS DE AUDITORIA

Ya hemos dado un concepto genérico de auditoría y mencionado que ésta se ha diversificado, es decir, que su aplicación se ha extendido a otras áreas diferentes al estudio de los estados financieros, y precisamente debido a su diversificación se han hecho diferentes clasificaciones de esta función.

Los tipos de auditoría que se mencionarán a continuación corresponden a las clasificaciones siguientes: atendiendo a la naturaleza de las actividades que se revisan la auditoría será de estados financieros, administrativa, operacional, social o técnica. Interna o externa dependiendo de las personas, entidades u organismos que la lleven a cabo. Y de acuerdo al tipo de entidad en que se realiza se le clasificará como privada o gubernamental.

Auditoría de Estados Financieros

Este tipo de auditoría ha sido la más impulsada por los profesionales de la contabilidad y las instituciones educativas debido a su vinculación histórica con el desarrollo de la Contaduría Pública, siendo por ello el modelo a seguir para el desarrollo de los demás tipos de auditoría. Consiste en el examen sistemático de los estados financieros, registros y operaciones contables de una entidad, con el fin de expresar una opinión imparcial sobre la razonabilidad de las cifras y respecto a si dichos estados presentan debidamente la situación financiera, sus cambios, los resultados de operación y las variaciones en el capital contable de la entidad, de acuerdo con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, o las bases establecidas para su elaboración. Cabe mencionar que para que el auditor este en condiciones de emitir una opinión en forma objetiva y profesional, debe reunir los elementos de juicio suficientes que le permitan comprobar:

1. La autenticidad de los hechos y fenómenos que reflejan los estados financieros.
2. Que los criterios, sistemas y métodos usados para captar y reflejar en la contabilidad y en los estados financieros dichos fenómenos y hechos, son adecuados.

Para reunir dichos elementos de juicio, el auditor, se valdrá de la aplicación de técnicas y procedimientos de auditoría.

Auditoría Administrativa

Consiste en efectuar un examen sobre las etapas del proceso administrativo en su conjunto o sobre una de ellas con el fin de evaluar la calidad de su realización y sugerir acciones concretas para mejorar su desarrollo. Por ejemplo, puede realizarse un examen de las características de la estructura organizacional de una entidad, de las

áreas funcionales y los departamentos que la integran, de la especificación de los niveles jerárquicos y los canales de comunicación que existen entre ellos. Así como una evaluación de sus métodos de control y procedimientos administrativos para saber si son adecuados de acuerdo a sus planes, metas, políticas y objetivos establecidos. El profesional idóneo para realizar este tipo de auditoría es el Licenciado en Administración.

Auditoría Operacional

Se trata del examen de las operaciones de una entidad o de una de sus áreas con el fin de evaluar el grado de eficiencia y eficacia obtenidos en el manejo de sus recursos humanos y materiales. Con la auditoría operacional se busca detectar problemas y proporcionar bases para solucionarlos, prever obstáculos a la eficiencia y presentar recomendaciones para simplificar el trabajo. Está dirigida a revisar operaciones y no personas o departamentos, por lo que no debe confundirse con la auditoría administrativa. Este tipo de auditoría es realizada normalmente por el área de Auditoría Interna de una entidad.

Auditoría Social

Es un nuevo concepto de auditoría cuya finalidad es revisar y evaluar los logros sociales alcanzados por una entidad. Para llevar a cabo una revisión de este tipo, es necesario que la entidad maneje la "contabilidad social", que es una técnica consistente en la identificación y registro de los beneficios generados en favor de la sociedad en la que actúa. Dichos beneficios pueden ser: generación de empleos, aumento en el nivel de salarios, construcción de centros recreativos y culturales, entre otros.

Auditoría Técnica

Consiste en la supervisión y evaluación de actividades técnicas especializadas. Este tipo de auditoría surge debido a la especialización en diversos campos de las entidades y permite la intervención de otras profesiones en el campo de la auditoría. Para este tipo de auditoría el encargado de realizarla será el especialista en las actividades o actividad que requieran ser revisadas. Como ejemplo podemos mencionar a la auditoría Informática y la auditoría actuarial, siendo los más adecuados para realizarla el Licenciado en Informática y el Actuario, respectivamente.

Auditoría Interna

Es una función de revisión y evaluación de las actividades de una entidad, practicada por personal que depende jerárquica y económicamente de ella. Se le ha denominado "control de controles" debido a que es un instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnóstica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los directivos de la entidad y de sus áreas información sobre el resultado de su gestión; así como recomendaciones para mejorar la eficiencia en la administración de los recursos y la eficacia en el logro de sus objetivos y metas previstas.

Auditoría Externa

Se identifica con este término el examen practicado por profesionales ajenos a la entidad, es decir, que no dependen jerárquicamente de ella. Dicho examen puede ser de tipo administrativo, operacional, técnico o social, sin embargo, la actividad típica de esta clase de revisión es la auditoría de estados financieros practicada por un Contador Público independiente.

Auditoría Privada

Es la que se lleva a cabo en negociaciones, empresas o sociedades que pertenecen a la Iniciativa privada.

Auditoría Gubernamental

Se refiere a la que se realiza en las entidades y dependencias que conforman el sector público o Administración Pública Federal.

1.6. LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

La auditoría gubernamental nace y se desarrolla por la necesidad de vigilar el ejercicio de la actividad pública, para lo cual se crean órganos de control establecidos expresa y formalmente para ello, tales como el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, creado en 1524, o las actuales Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el concepto emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁶, diremos que la auditoría gubernamental implica la realización de un examen sobre cualquier tipo de operaciones que efectúen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, con el fin de determinar si los

⁶ En el Manual General Operativo de Auditoría Pública para los Órganos Internos de Control.

estados financieros presentan razonablemente la situación financiera que guardan dichas dependencias y entidades, si los recursos materiales y humanos puestos a su disposición se han administrado en forma eficiente, si se está cumpliendo con los objetivos y metas para los que se autorizaron programas y destinaron fondos y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

El alcance de este tipo de auditoría va más allá del que tiene la auditoría típica de estados financieros debido a que su objetivo consiste en evaluar la gestión de las dependencias y entidades públicas más que en dar una opinión sobre su situación financiera. Siendo de vital importancia informar objetivamente las situaciones detectadas, proponer mejoras para su corrección y efectuar el seguimiento de su aplicación.

Dicho en otras palabras, la auditoría gubernamental es una función orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, del cumplimiento de los controles internos, de la observancia de la legislación aplicable, el cumplimiento de programas, proyectos y metas establecidos, así como el grado de eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los recursos de las dependencias y entidades de la administración pública, y que persigue los siguientes objetivos:

1. Verificar y Evaluar:

- Que los recursos financieros, humanos y materiales puestos a disposición de las dependencias y entidades sean administrados con total honradez; asimismo que cuando se adquiera cualquier tipo de bienes se haga en las mejores condiciones de precio, calidad, costo y entrega.
- Que los recursos financieros, humanos y materiales no resulten excesivos para llevar a cabo las funciones.

- Que las metas y objetivos programados se alcancen de manera efectiva.
2. Determinar los errores e irregularidades en los procedimientos, operaciones y acciones de las dependencias y entidades, así como sus causas y efectos, generando o emitiendo observaciones y recomendaciones que coadyuven a mejorar la gestión pública.
 3. Dar puntual seguimiento a la implementación de las recomendaciones tanto preventivas como correctivas a fin de determinar el grado en el que son atendidas.
 4. Prevenir y combatir la corrupción entendida en su sentido más amplio, es decir, deshonestidad, negligencia, ineficiencia, o incapacidad de los servidores públicos. Entendiéndose por negligencia el hecho de que el funcionario o servidor público tiene conocimiento de la forma en que debe realizarse algo y a pesar de ello no lo hace así. Por otra parte, se entiende que hay ineficiencia cuando las cosas no se hacen de acuerdo a requisitos de calidad, costo y eficacia; e incapacidad cuando el funcionario o servidor público no tiene los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo o puesto.

Utilidad de la auditoría gubernamental

La auditoría gubernamental es una función de revisión y verificación que permite evaluar las diversas operaciones que se llevan a cabo en el sector público a través de los diferentes organismos que lo conforman. Hecho que debe considerarse de vital importancia debido a que todas las acciones que realizan las dependencias y entidades gubernamentales se logran, principalmente, con los recursos aportados por la población, sea como particulares o como empresas. En tal sentido la auditoría

gubernamental constituye un instrumento de control de la gestión pública, que se emplea en situaciones como las siguientes:

- Para verificar que una dependencia está llevando a cabo programas que le permitan ofrecer mejores servicios en el ramo de su competencia. Por ejemplo, que la Secretaría de Educación Pública esté revisando y actualizando los programas de estudio de la educación básica.
- Para verificar que no haya desviaciones en los recursos asignados a una dependencia o entidad. Para lo cual se revisa la forma en que se ha ejercido el presupuesto y que al hacerlo se haya cumplido con todos los requisitos tanto de autorización como legales.
- En el caso de adquisiciones, verificar que la licitación se haya llevado a cabo con el número de proveedores que señala la ley y que el equipo, bienes o materiales sean los de mejor calidad, menor costo y más adecuados de acuerdo a las necesidades del área o unidad que los requiere.
- Para verificar que la contratación de personal se haga de acuerdo a los lineamientos establecidos y que no exista duplicidad de funciones.
- Para comprobar que los bienes asignados a las dependencias, entidades u órganos desconcentrados sean utilizados en el ejercicio de sus funciones y no para uso personal de los servidores públicos.
- Para verificar el grado de eficacia y eficiencia en los servicios que brindan las dependencias de la administración pública.
- Para detectar irregularidades en la prestación de los servicios públicos, tales como cobro por servicios que deben ser gratuitos.

La auditoría gubernamental puede clasificarse en interna y externa dependiendo de quién la realice, pero para el desarrollo del presente trabajo sólo nos interesa la de

carácter interno, es decir aquella que realizan instancias de la Administración Pública Federal (específicamente las Contralorías Internas) a las diferentes entidades y dependencias de la misma. Sin embargo en este apartado no se abunda más sobre la auditoría gubernamental debido a que en el último capítulo se detallan los diferentes tipos de auditoría (gubernamental) que llevan a cabo los Organos Internos de Control.

CAPITULO 2

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL ESTADO MEXICANO Y SU ADMINISTRACIÓN.

2.1. CONCEPTO DE ESTADO

Ya que en este capítulo se hará referencia a la forma como se encuentra organizado el estado mexicano, vale la pena mencionar qué se entiende por Estado.

Se entiende que el Estado es una forma de organización política que asume la sociedad y cuyo fin es procurar el bien común de los individuos que se encuentran unidos dentro de una determinada extensión territorial. Y que el estado está conformado por tres elementos fundamentales que son población, territorio y poder.

A continuación se cita una definición de cada uno de ellos:

Población. Integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado.

Territorio. Espacio vital de la población en el cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

Poder. Es la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas, dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada ésta por el Estado.⁹

⁹ "Derecho Administrativo", Primer curso. Rafael I. Martínez Morales, HARLA, segunda edición, México, 1994, p.31

Cabe mencionar que el Estado es la forma de organización política más nueva que existe y que deja atrás las viejas estructuras políticas como los feudos.

El Estado para procurar el bien común de los individuos que lo integran tiene a su cargo tres tipos de actividades fundamentales: de control, de fomento y de servicio.

Con las actividades de control el Estado regula la actividad de los particulares con el fin de mantener el orden jurídico. Dicha regulación consiste en la creación y aplicación de normas que limitan la acción de los gobernados, previenen la violación de derechos y sancionan la comisión de ilícitos.

Con las actividades de fomento el Estado procura desarrollar diversas áreas de la actividad económica tratando de corregir las diferencias o desigualdades de las condiciones económicas de la población.

Las actividades de servicio son básicamente de dos tipos: de servicios públicos y de servicios sociales. Las de servicios públicos son aquellas que tienden a la satisfacción de necesidades generales, de manera uniforme, regular y continua por ejemplo el drenaje, la distribución de agua, pavimentación, correo, etc. Y las de servicios sociales son aquellas que se realizan con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos, por ejemplo las de bienestar social y asistencia pública.

Habiendo descrito las principales funciones del Estado pasemos a la forma en que se organiza para llevarlas a cabo.

“El estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales le son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. Así tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas

generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una Administración Pública que se encargará de la difusión y ejecución de esas normas, y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho. De esta forma tenemos lo que conocemos como Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial"¹⁰.

Dichos organismos conforman lo que conocemos como gobierno.

2.2. LOS PODERES DEL ESTADO Y SUS FUNCIONES

A) Poder Ejecutivo

El estado mexicano ha adoptado como forma de gobierno el régimen presidencial que se caracteriza porque la hegemonía política del Estado recae en un solo hombre al que el pueblo elige y al que se le ha denominado presidente. A diferencia del régimen parlamentario en el que el ejercicio del poder ejecutivo recae en una asamblea constituida por representantes de diversos estratos sociales.

La adopción del régimen presidencial como forma de gobierno queda claramente plasmada en el artículo 80 de la Constitución Política de nuestro país al mencionar que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se conoce como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ "Elementos de Derecho Administrativo", Lic. Luis Humberto Delgado Gutiérrez, Limusa, México 1991, p. 31 y 32.

La función del poder ejecutivo es fundamentalmente administrativa y se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal con el fin de que el Estado realice sus fines. El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, entre otras, las siguientes facultades del poder ejecutivo:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Nombrar, con aprobación del senado, a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; así como a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda.
- Disponer del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- Designar, con ratificación del senado, al Procurador General de la República.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado. Observando, en la conducción de tal política, los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Dada la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que implica el ejercicio del poder ejecutivo, para el despacho de los asuntos del orden

administrativo cuenta con diversas dependencias, secretarías de estado y departamentos administrativos, así como con un consejero jurídico y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, que conforman la Administración Pública Federal, a cuya estructura se hará referencia en otro apartado.

B) Poder Legislativo

Este poder está depositado en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Su función consiste, principalmente, en la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley. Para hacer más clara esta función, a continuación se explican las características antes mencionadas.

De carácter general. Significa que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras la norma se encuentre vigente.

Imperativas. Es decir, que todas las personas que queden en los supuestos que prevé la ley deben someterse a ella, sean personas físicas, morales, gobernantes o gobernados.

Coercibles. Se refiere a la posibilidad de su aplicación aun en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Además de las facultades del Congreso para el establecimiento de leyes en diversas materias, cada una de las Cámaras tiene facultades exclusivas¹¹, que se mencionan a continuación:

¹¹ Contenidas en los artículos 74 y 76 de la Constitución.

Cámara de Diputados:

- Calificar la elección del presidente de la República;
- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en forma anual;
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior;
- Vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- Declarar la procedencia del enjuiciamiento de los funcionarios que gozan de Inmunidad constitucional, que hayan sido acusados de haber cometido un delito del orden común durante el término de sus funciones;
- Participar como órgano de acusación en el juicio político contra servidores públicos de la Federación.

Cámara de Senadores:

- Analizar la política exterior con base en los Informes anuales que rindan el Presidente de la República y el secretario de despacho correspondiente.
- Ratificación de las designaciones llevadas a cabo por el presidente de la República de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los magistrados de los tribunales administrativos y agrarios, de los agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y otros oficiales de alto rango de las fuerzas armadas, así como del Procurador General de la República.
- Ratificación de los tratados y convenios internacionales celebrados por el presidente.
- Ergirse en jurado de sentencia durante el procedimiento de juicio político contra servidores públicos de la Federación.

Teóricamente la división de poderes se da para evitar la existencia de grupos de poder absoluto, por lo que debe existir un encargado de realizar las acciones necesarias para lograr los fines del estado (poder ejecutivo), así como organismos que se encarguen de normar y controlar la realización de dichas acciones (poder legislativo), y otros que se encarguen de vigilar el cumplimiento de dichas normas (poder judicial). Sin embargo, el ejercicio del poder en nuestro país se ha caracterizado por la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes, debido principalmente al predominio de un solo partido en el Congreso. A pesar de lo anterior, el Poder Legislativo a empezado a fortalecerse, primero con las elecciones legislativas de 1988, en las que la oposición obtuvo una cantidad importante de curules, y en 1997 con las elecciones del 6 de julio en que los partidos de oposición alcanzaron la mayoría en el Congreso. Hecho que se espera permita un mayor control de las funciones del ejecutivo.

C) Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial se encuentra depositado en los siguientes organismos públicos:

- Suprema Corte de Justicia,
- Tribunal electoral,
- Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito,
- Juzgados de Distrito,
- y un Consejo de la Judicatura Federal.

La función primordial de estos organismos consiste en resolver situaciones de duda o conflicto de intereses y derechos a fin de procurar la seguridad de los habitantes del Estado, los cuales no deben hacerse justicia por su propia mano.

2.3. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Como ya se había mencionado el presidente de la República para el ejercicio de sus funciones cuenta con el auxilio de la Administración Pública Federal, que de acuerdo a la Constitución y a su propia ley orgánica se divide en Centralizada y Paraestatal.

A) Sector Central

Nos referimos con este nombre al conjunto de organismos que conforman la administración centralizada, cuya característica es que dependen directamente del poder ejecutivo, y a los que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal identifica como dependencias y que son la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

Presidencia de la República

Como se mencionó en el apartado referente al Poder Ejecutivo, en ella reside el ejercicio del poder supremo para alcanzar el logro de los fines del Estado, teniendo como colaboradores para el despacho de sus asuntos a las demás dependencias.

Secretarías de Estado

Se encargan de auxiliar al ejecutivo en el despacho de asuntos de ramos específicos. Actualmente son 17, que se mencionan a continuación así como el tipo de asuntos que les corresponden.¹²

¹² La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 enumera las dependencias de la Administración Pública Federal, entre ellas, las secretarías de estado. Y hace mención de los asuntos a su cargo en artículos posteriores.

Secretaría de Gobernación (Art. 27)

Se encarga de presentar las iniciativas de ley del Ejecutivo ante el Congreso; publicar el Diario Oficial de la Federación y las leyes y decretos que expidan el Congreso, alguna de las Cámaras o el Presidente; manejar el archivo general de la nación; reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, así como la portación de armas por empleados federales; formular y conducir la política de población; organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia; conducir y poner en ejecución las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre; ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente lo que se refiere a las garantías individuales.

Secretaría de Relaciones Exteriores (Art. 28)

Le corresponde intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran para obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación o para participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles; intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 29)

Le corresponde el despacho de todos los asuntos relacionados con el Ejército y la Fuerza Aérea, tales como su organización, preparación y administración, incluyendo la

preparación del servicio militar nacional y la construcción de toda clase de recintos militares; manejar su activo y almacenes; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos que requieran; conceder licencias y retiros; dirigir la educación profesional de sus miembros y prestar los servicios de sanidad militar; planear y dirigir la movilización del país en caso de guerra; e intervenir en: la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, en la importación y exportación de armas, municiones y explosivos, y en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en territorio nacional.

Secretaría de Marina (Art. 30)

Le competen todos los asuntos relacionados con la Armada tales como su organización, administración y preparación de sus elementos; manejo de sus activos; construcción de astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales; educación pública y servicios de sanidad naval; vigilar las costas, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva e intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; así como programar y ejecutar trabajos de investigación oceanográfica.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 31)

Tiene a su cargo, entre otros, los siguientes asuntos: proyectar y calcular los ingresos y egresos de la Federación; manejar la deuda pública; coordinar y vigilar el sistema bancario mexicano; determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales; formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; ejercer el control presupuestal de los servicios personales y en forma conjunta

con la SECODAM aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Desarrollo Social (Art. 32)

Se encarga de dirigir la política de desarrollo social orientada al combate de la pobreza, coordinando acciones que fomenten un mejor nivel de vida y realizando programas para la atención de los sectores más desprotegidos, de vivienda y de desarrollo urbano; debe proyectar la distribución de la población y prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, así como asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Art. 32 bis)

Su competencia corresponde a todos los asuntos relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales distintos al petróleo y a todos los hidrocarburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos. También le corresponden los asuntos en materia de protección al ambiente.

Secretaría de Energía (Art. 33)

Le corresponden todos los asuntos relacionados con el petróleo, todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Art. 34)

Le corresponden los asuntos relacionados con la industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal.

Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (Art. 35)

Tiene a su cargo conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo. Para lo cual debe realizar acciones y programas que promuevan el empleo en el medio rural; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar recursos públicos y privados al gasto social de dicho sector; así como apoyar al campo en aspectos tales como educación e investigaciones sobre agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Art. 36)

Le corresponde formular y conducir políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país. Esto incluye todo lo relacionado con los servicios telegráficos, telefónicos, de correos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites; estaciones radiodifusoras; aeropuertos; vías férreas; servicios de autotransporte; comunicaciones y transportes por agua; caminos y puentes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Art. 37)

Tiene a su cargo la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

Secretaría de Educación Pública (Art. 38)

Tiene a su cargo el despacho de asuntos relacionados con los siguientes tipos de enseñanza: preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación para adultos; agrícola; superior y profesional; deportiva y militar.

Secretaría de Salud (Art. 39)

Le corresponde el despacho de asuntos en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (Art. 40)

Tiene a su cargo vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, que se derivan del artículo 123 y otros de la Constitución Federal.

Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 41)

Le corresponde resolver cuestiones relacionadas con los núcleos de población ejidal y comunal, tales como las relativas a límites y deslinde de este tipo de tierras; manejar los terrenos baldíos; cooperar con las autoridades competentes para la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.

Secretaría de Turismo (Art. 42)

Tiene a su cargo los asuntos relacionados con el desarrollo de la actividad turística nacional, tales como la promoción de las zonas turísticas; autorización de los precios y

tarifas de los servicios turísticos; así como regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo.

Departamentos administrativos

Constituyen otro tipo de unidades de apoyo para el Ejecutivo, originalmente "serían órganos de naturaleza técnica, encargados únicamente de asuntos de índole no política, a diferencia de las secretarías que se ocuparían de cuestiones político administrativas"¹³. Aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal habla de departamentos administrativos, actualmente sólo existe uno: el Departamento del Distrito Federal que tiene a su cargo el gobierno de la Ciudad de México. Por lo que ya no conserva la naturaleza originaria de los departamentos administrativos. Cabe mencionar que a partir de 1997, los ciudadanos del Distrito Federal tuvimos el derecho de elegir a nuestro gobernante, quien anteriormente era nombrado por el Presidente de la República.

Consejería Jurídica

Esta dependencia a diferencia de las secretarías de estado, es básicamente una unidad de asesoría y no de ejecución. Esta dependencia aparece en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996, en un decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Anteriormente el procurador general de la República era el consejero jurídico de la Federación. Las principales funciones de la Consejería Jurídica son:¹⁴

¹³ Martínez Morales, op. cit. p. 84

¹⁴ De acuerdo con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Opinar sobre todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos y los de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; así como sobre el nombramiento y, en su caso, remoción de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; a las entidades federalivas que lo soliciten y, cuando el Presidente así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal.
- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, que tiene como objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

B) Sector Paraestatal

La administración pública paraestatal está integrada por Organismos Descentralizados, Empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, Instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos.

Organismos Descentralizados

Son entidades creadas por decreto o ley del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tienen como propósito la realización de actividades de las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Como ejemplos podemos mencionar el Instituto Politécnico Nacional, El Instituto Mexicano de la Radio, el Instituto Nacional de Bellas Artes y la Universidad Pedagógica Nacional.

Empresas de Participación Estatal

Son aquellas Instituciones en las que el Gobierno Federal aporta o es propietario de más del 50% de las acciones, o bien que en la constitución de su capital social figuren acciones de serie especial que sólo el Gobierno Federal puede suscribir. También pueden ser aquellas en las que el gobierno Federal cuente con la facultad de nombrar a la mayoría de sus miembros directivos o bien designar al Director General.

Fidelcomisos Públicos

Son aquéllos que el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo.

Organizaciones nacionales auxiliares de crédito, Instituciones nacionales de crédito e Instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Este tipo de organizaciones e Instituciones se crearon debido a la existencia de actividades, dentro de los diferentes sectores económicos del país, en las que debido a sus características, el Gobierno Federal consideró necesaria e indispensable su participación, ya sea para dar apoyo a los sectores o para regular la actividad económica del país. Sin embargo, ya no existen las Instituciones nacionales de crédito, éstas se transformaron en sociedades nacionales de crédito que son Instituciones de banca de desarrollo como Nacional Financiera. En cuanto a Instituciones nacionales de seguros ya sólo existe Aseguradora Hidalgo.

2.4. LA AUDITORIA COMO CONTROL DE LA GESTION PUBLICA

El Estado, como se mencionó en un punto previo, tiene a su cargo el desarrollo de actividades en materia de control, fomento y servicio, en tal entendido, denominaremos gestión pública a las acciones que el Estado lleva a cabo para cumplir con dichas funciones. Tales acciones consisten básicamente en:

1. Obtener los Ingresos y recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones.
2. La administración de dichos recursos y su ejercicio o gasto, cuidando que se apliquen en forma congruente y eficiente en la prestación de servicios y apoyos a la comunidad que representa.
3. Administrar los bienes y recursos propiedad de la nación.

Para tales fines, en México se elaboran tres documentos básicos que forman el sistema de planeación en el cual se basa toda la actividad gubernamental: la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y el Plan Nacional de desarrollo.

Ley de Ingresos

Este documento presenta la estimación de los Ingresos que se espera recibir por medio de la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como la estimación esperada de Ingresos provenientes de aportaciones de seguridad social y de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En otras palabras, presenta la estimación de todo tipo de Ingresos que se allega la

Administración Pública Federal en su conjunto para financiar los presupuestos de egresos.

Presupuesto de Egresos

Es el documento que presenta las erogaciones previstas para el funcionamiento de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como participaciones a estados y municipios.

Ambos documentos, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos, se elaboran en forma anual por el Poder Ejecutivo, quien los presenta ante el Congreso para su aprobación.

Plan Nacional de Desarrollo

Es un documento que el Poder Ejecutivo elabora dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República y su vigencia es sexenal. Contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, así como los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.¹⁵ Este concepto se ratifica dentro del texto de dicho documento al mencionar que "...el Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas Institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares."¹⁶

¹⁵ Concepto elaborado de acuerdo a lo establecido por la Ley de Planeación en su artículo 21.

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo parte del reconocimiento de los avances y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. Por lo que en cada capítulo incluye un diagnóstico con el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

Además de los documentos antes mencionados, que constituyen la planeación de la actividad gubernamental, existe otro documento estrechamente relacionado con las acciones de gobierno: **La Cuenta Pública**, por medio del cual el Poder Ejecutivo informa sobre el uso y destino de los recursos humanos, financieros y materiales que fueron puestos a su disposición y que estuvieron bajo su responsabilidad, debiendo precisar claramente la situación que guardan dichos recursos al final de cada ejercicio.

En este contexto encontramos a **la auditoría como un instrumento de vigilancia y control de la gestión pública** que es utilizado por las Instancias fiscalizadoras del Gobierno Federal, a saber:

⇒ **La Contaduría Mayor de Hacienda**, órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados, cuya tarea principal es la revisión de la Cuenta Pública anual del Gobierno Federal con el fin de conocer el resultado de la gestión financiera y verificar la conformidad entre las sumas gastadas y el Presupuesto de Egresos. Su función es equiparable a una auditoría externa del Poder Ejecutivo y puede decirse que es una revisión a *posteriori*, dado que se realiza sobre la información contenida en cuentas públicas, es decir, sobre hechos pasados.

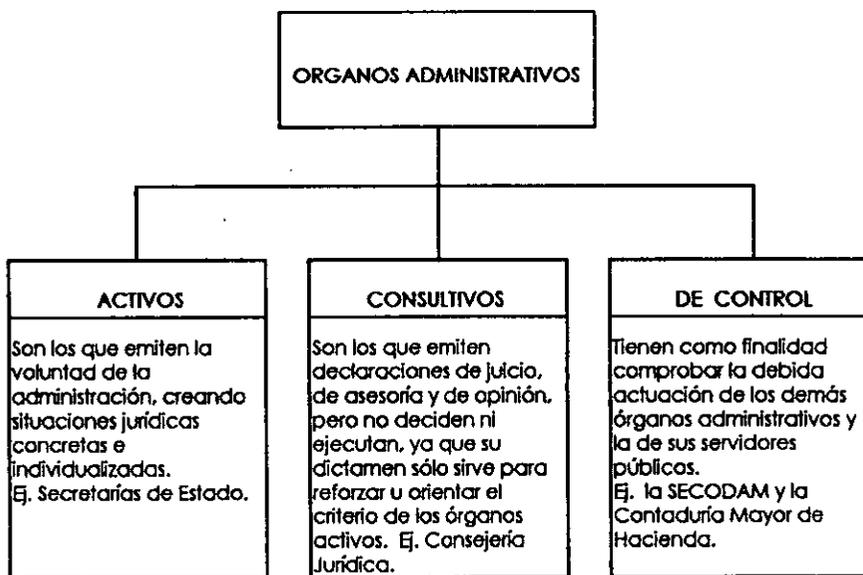
⇒ **La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)**, dependencia del Poder Ejecutivo que analiza, evalúa, controla y revisa recursos y operaciones de diversos sectores y dependencias que pertenecen al mismo poder, por lo que su función es equiparable a una auditoría interna del Poder Ejecutivo. La SECODAM realiza auditorías por tres medios diferentes: en forma directa por auditores adscritos a ella, contratando auditores externos (Contadores Públicos Independientes), y por medio de los órganos internos de control ubicados en la mayoría de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

CAPITULO 3

LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL (OIC)

3.1. CLASIFICACION DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS

Dentro del gobierno federal existen diferentes órganos, es decir, unidades formadas por un conjunto de personas (servidores públicos), a quienes se les confía la realización de ciertas tareas específicas (atribuciones) para coadyuvar al logro de los fines del Estado. En este trabajo nos interesan aquellos que integran la Administración Pública Federal, es decir los órganos administrativos, los cuales de acuerdo con la función que desarrollan pueden clasificarse como órganos activos, consultivos y de control.¹⁷ Cuyas características presento en la figura siguiente:



¹⁷ Mencionadas por Luis Humberto Delgadillo, Op. Cit. p. 79

La actividad de control dentro de la Administración Pública puede ser presupuestal, de legalidad, disciplinaria o de gestión. El control presupuestal consiste en vigilar que el presupuesto asignado a los órganos de la Administración Pública sea debidamente ejercido, de acuerdo con los lineamientos, prioridades y requisitos establecidos por la ley; el de legalidad tiene como fin garantizar a los particulares que no se cometan actos que violen sus derechos; el control disciplinario procura evitar una indebida actuación de los servidores públicos, imponiendo, en su caso, las sanciones a que haya lugar; y el control de gestión tiene por objeto revisar la congruencia de los resultados de la acción administrativa con los programas y finalidades derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

3.2. LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

En México contamos básicamente con dos órganos de control y evaluación de la gestión pública: la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), siendo esta última la que nos interesa en el presente trabajo ya que los órganos internos de control pertenecen a esta dependencia. Por esta razón se mencionan a continuación sus antecedentes:

Departamento de Contraloría (1917 - 1933)

Hasta 1917 la Secretaría de Hacienda a través de su Dirección de Contabilidad ejercía el control financiero junto con la Tesorería de la Federación, dependiendo ambas del titular de la mencionada Secretaría.

Posteriormente, dada la necesidad de contar con un órgano técnico, independiente del secretario de Hacienda, que se encargara de controlar la gestión presupuestaria, se creó el Departamento de Contraloría que reemplazó a la Dirección de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda. Dicho departamento se encontraba bajo la dirección del presidente de la República y tenía a su cargo los asuntos relacionados con la auditoría, la contabilidad, los Ingresos y egresos de los órganos del Ejecutivo, la deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

El Departamento de Contraloría estaba integrado por los siguientes funcionarios y áreas:

- Contralor general de la nación;
- Auditor general;
- Oficial mayor;
- Oficina de Contabilidad;
- Auditoría de Ordenes de Pago;
- Auditoría de Inspección;
- Sección de Verificaciones de Pensiones;
- Auditoría Civil;
- Auditoría de Aduanas;
- Auditoría de Guerra y Marina;
- Auditoría de Liquidación de las Cuentas;
- Auditoría de Servicios;
- Sección de Registro de Personal;
- Archivo General;

- Departamento Consultivo y Jurídico; y
- Comisión de Reorganización.

La Secretaría de Hacienda (1933 - 1947)

El Departamento de Contraloría subsistió hasta 1933 ya que por decreto del 22 de diciembre de 1932 se suprimió del texto de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Por lo que la Secretaría de Hacienda heredó todas las atribuciones que le pertenecían; ejerciendo dichas atribuciones a través de la Tesorería de la Federación en 1933, que fue sustituida por la Dirección General de Egresos en cuanto al control de la ejecución del presupuesto y la autorización previa de contratos en 1934. Para el siguiente año, 1935, fue creada la Contaduría de la Federación que sustituía a la Tesorería en las funciones de contabilidad federal, de auditoría de cuentas, de búsqueda y determinación de responsabilidades, de formación de la Cuenta Pública y para la conducción de las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo. Por su parte, la Oficina Central de Inspección Fiscal tomó a su cargo las funciones de Inspección y de Supervisión en 1936.

Las Secretarías de Hacienda y de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa (1947 - 1958)

En diciembre de 1946 se creó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en virtud de la cual la Secretaría de Hacienda tuvo que ceder sus atribuciones de control y administración de los bienes nacionales, y la vigilancia de los trabajos y contratos públicos a la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa.

Las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional (1959 - 1976)

En 1958, al emitirse una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la esfera de atribuciones de la Secretaría de Hacienda se redujo aún más, debido a que el texto de la nueva ley al reformar la estructura de la Secretaría de Patrimonio Nacional y crear la Secretaría de la Presidencia, les asignaba funciones que hasta entonces eran de su competencia.

Como consecuencia de lo anterior la Secretaría de la Presidencia se encargaba de la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo, de la planificación de las obras públicas, de la coordinación y de la vigilancia de las inversiones realizadas por las autoridades federales, de las actividades de los órganos descentralizados y de las empresas pertenecientes al Estado.

Por su parte, la Secretaría de Patrimonio Nacional tenía entre sus atribuciones las de realizar visitas y verificar los depósitos y almacenes, y todas aquellas actividades tendientes al cumplimiento de la función de inspección y vigilancia.

Por lo que la Secretaría de Hacienda conservó sus atribuciones en materia de proyección y cálculo de Ingresos y egresos; control y vigilancia de la ejecución del presupuesto; llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal; conducir las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; dictar reglas sobre determinación de responsabilidades; intervención en todas las operaciones que tuvieran un impacto sobre el crédito público; administración de la deuda pública; y ejercicio de las atribuciones conferidas por la legislación sobre instituciones bancarias, de seguros, y de crédito.

La Secretaría de Programación y Presupuesto (1976 - 1982)

El 29 de diciembre de 1976, en el marco del Programa de Reforma Administrativa, se emitió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que suprimió la Secretaría de la Presidencia y creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya misión principal consistía en la elaboración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Quedando a su cargo el ejercicio de funciones relativas al control de egresos y a cargo de la Secretaría de Hacienda las relacionadas con el control de los ingresos. Además la Secretaría de Programación y Presupuesto era la encargada de establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías especiales necesarias a dichas dependencias y entidades. A esta dependencia también le correspondía incluir a las contraloría internas en los programas asociados al control del presupuesto de la Federación, por ser éstas órganos encargados de la fiscalización de los egresos de las dependencias y entidades en que se ubican.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, SECOGEF (1982 - 1994)

Esta secretaría fue creada por decreto del 29 de diciembre de 1982 dada la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el sector público, por lo que en ella fueron concentradas las atribuciones de control que se encontraban dispersas en diferentes dependencias, asumiendo así las funciones, en esta materia, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la extinta Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, convirtiéndose en un órgano de control interno de la administración pública federal.

Finalmente, en 1994, la SECOGEF es sustituida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la cual asume las mismas funciones y obligaciones. Esto por decreto publicado en el Diario Oficial del 26 de diciembre de dicho año.

Funciones a cargo de la SECODAM

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁸ y a su reglamento interior, la SECODAM tiene, entre sus principales funciones, las siguientes:

- Organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental¹⁹ e inspeccionar tanto el ejercicio del gasto público federal, como su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los Instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, así como designar y remover a sus titulares y a los de sus áreas de auditoría y quejas y responsabilidades.

¹⁸ Artículo 37

¹⁹ "...En México, el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental agrupa a los diversos órganos controladores en la esfera administrativa. El control es dirigido por la Secretaría de la Contraloría que actúa en forma directa o por intermediación de órganos especiales: ya sea mediante "delegados" colocados en dependencias y servicios de la administración central, o bien, por "comisarios" colocados en órganos descentralizados y empresas públicas." José Luis Vázquez Alfaro, "El Control de la Administración Pública en México", UNAM, 1996, p. 15.

- Establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades paraestatales y, en su caso, llevarlas a cabo directamente para comprobar que se dé cumplimiento a la normatividad en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos, y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.
- Designar auditores externos para las entidades paraestatales y normar y controlar su actividad; asimismo, nombrar a los comisarios públicos, que constituyen la instancia externa de control, vigilancia y evaluación de las entidades, a la vez que promueven en los órganos de gobierno el mejoramiento de la gestión y el eficiente ejercicio de los recursos.
- Evaluar la gestión pública y someter periódicamente sus resultados a consideración del Presidente de la República, como un medio de prevención que permita promover la adecuada utilización del gasto público y conocer el avance de programas y el cumplimiento de metas.
- Recibir, registrar y verificar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de la Administración Pública Federal, y en base a ellas investigar y dar seguimiento a la evolución de su situación patrimonial para garantizar transparencia en su desempeño.

- Atender y dar solución a las quejas y denuncias que presente la ciudadanía en relación a la actuación de los servidores públicos, así como a las inconformidades planteadas por las personas físicas o morales, contratistas o proveedores, en su relación con la Administración Pública Federal.
- Aplicar las sanciones administrativas que marca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuando como resultado de las auditorías practicadas, del control de la situación patrimonial, o de las quejas y denuncias presentadas, se configuren los elementos que constituyen violaciones o incumplimiento a dicho ordenamiento legal, realizar las investigaciones necesarias y seguir el procedimiento administrativo que marca la Ley.

3.3. CONCEPTO DE ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

Los órganos internos de control (OIC), mejor conocidos como Contralorías Internas, son unidades de apoyo a la función directiva de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que se encargan de verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se manejan los recursos públicos, así como la eficiencia, eficacia y calidad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales. Al mismo tiempo proponen recomendaciones orientadas a mejorar el desarrollo de las operaciones y promueven la implantación de mecanismos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación, con el fin de fortalecer

las acciones preventivas y correctivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño.

Los órganos internos de control deben mantener siempre independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza sean sujetas a su vigilancia y fiscalización. Por lo que no realizan funciones operativas.

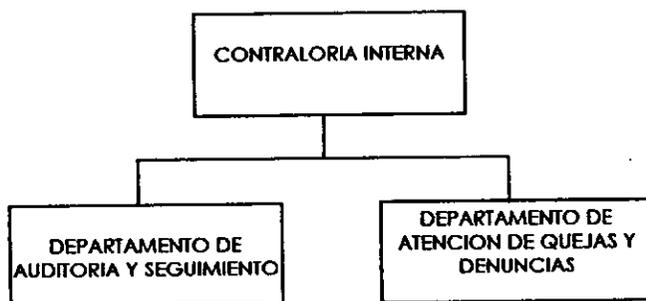
Hasta 1996 los órganos internos de control dependían funcionalmente de la SECODAM y jerárquicamente de la dependencia o entidad a que estuvieran adscritos. Situación que cambió con el decreto publicado el 24 de diciembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.²⁰ De tal forma, que actualmente dichos órganos internos de control dependen jerárquica y funcionalmente de la SECODAM, correspondiendo a las dependencias y entidades, únicamente, proporcionar los espacios físicos, los recursos humanos y materiales que éstos requieran.

Los OIC, mediante sus funciones de vigilancia promueven la buena marcha de las operaciones, por lo que su ámbito de actuación comprende la totalidad de los sectores, programas, recursos y actividades de la dependencia o entidad; tienen asignados objetivos y funciones particulares y están sujetos a normas y lineamientos que regulan su funcionamiento.

²⁰ Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.2. ESTRUCTURA, OBJETIVOS Y FUNCIONES

Debido a la diversidad de entidades y dependencias, en cuanto a magnitud y naturaleza de los asuntos a su cargo, que forman la Administración Pública Federal, la estructura de los órganos internos de control dependerá mucho, de las actividades que desarrolle el organismo en el cual realiza sus funciones. Por lo que la estructura de la Contraloría Interna de una secretaría de estado será diferente de la de un órgano desconcentrado y de la de una empresa paraestatal. Sin embargo, cualquier órgano de control debe contar con una área de auditoría y otra de atención de quejas y denuncias. En este sentido, podemos decir que la estructura mínima que debe tener un órgano interno de control es la siguiente:



OBJETIVOS

Los órganos internos de control tienen diferentes objetivos siendo el principal controlar, vigilar y evaluar la operación de la entidad o dependencia en que se encuentran ubicados. Además, al ser unidades de apoyo a la dirección directiva de dichos organismos, deben brindar apoyo a todas las áreas que los integran para que éstos

desempeñen en forma efectiva sus responsabilidades. Dicho apoyo consiste en proporcionarles recomendaciones derivadas de la evaluación de los sistemas de control establecidos, para optimizar su funcionamiento y la calidad de la información que de ellos emana, con el propósito de incrementar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales.

También son objetivos de los órganos internos de control, los siguientes²¹ :

- Verificar que el desarrollo de las actividades se apege a las políticas y lineamientos establecidos para tener un mayor grado de seguridad de que las metas y objetivos se alcancen con un costo mínimo y en el menor tiempo posible.
- Comprobar que las operaciones se realicen con total apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos, normas y procedimientos a que se encuentren sujetas, atendiendo las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, así como los programas de ahorro y estímulo a la productividad.
- Promover: la implantación y modernización de mecanismos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación en las áreas, sistemas, procesos y servicios de la entidad o dependencia; la observancia estricta de los mecanismos de rendición de cuentas, por parte de los servidores públicos; y el uso eficiente de los recursos a su cargo.
- Vigilar la observancia de las disposiciones legales en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Y establecer mecanismos de promoción de la descentralización administrativa.

²¹ De acuerdo a lo establecido por el Boletín C-001 "Marco de actuación de los órganos internos de control en las dependencias del sector central" y el Boletín C-004 "Marco de actuación de los órganos internos de control de las entidades del sector paraestatal" .

FUNCIONES

Para el logro de sus objetivos los órganos Internos de control desempeñan diversas funciones en materia de planeación, organización interna, auditoría, control y verificación, y de evaluación. Me permito presentar los siguientes cuadros con las funciones más importantes:²²

Tipo de funciones	Descripción de las funciones
De PLANEACION	Establecer sus objetivos y metas específicos de acuerdo con los de la SECODAM, así como definir sus planes y programas de trabajo. Elaborar el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA). Determinar los requerimientos del OIC en cuanto a recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, incluyendo los de carácter informático, para cumplir con sus planes y programas. Mantener una coordinación adecuada con la SECODAM y, en su caso, con el OIC de la Coordinadora de Sector, para agilizar y mejorar la planeación, ejecución y obtención de resultados en sus actividades.
De ORGANIZACION INTERNA	Desarrollar, actualizar e instrumentar los sistemas y procedimientos internos. Elaborar y difundir los manuales de organización, políticas y procedimientos, del OIC. Proponer, para su opinión a la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, su estructura orgánico-funcional. Aplicar los recursos que le sean asignados con criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal. Contar con un sistema de control y archivo eficiente que permita agilidad en la consulta de papeles de trabajo e Informes, de preferencia a través de sistemas computarizados. Así como, implementar programas de capacitación y desarrollo permanentes para el personal.

²² De acuerdo a los Boletines C-001 y C-004 emitidos por la SECODAM.

Tipo de funciones	Descripción de las funciones
De AUDITORIA	<p>Realizar las auditorías financieras, administrativas, operacionales, integrales y de seguimiento previstas en el PACA. Intervenir en revisiones especiales determinadas por la SECODAM y otras instancias fiscalizadoras. Establecer mecanismos para auditar la prestación de los servicios públicos a fin de mejorar su calidad y corregir las irregularidades detectadas. Coordinar sus actividades con los auditores externos. Elaborar los informes de las auditorías practicadas, comentar las observaciones detectadas con los servidores públicos responsables, obteniendo la firma de conformidad y practicar el seguimiento de las recomendaciones sugeridas, para verificar que las anomalías reportadas hayan sido corregidas. Presentar los informes de observaciones y recomendaciones de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos en la materia y a los lineamientos emitidos por la SECODAM.</p>
De CONTROL Y VERIFICACIÓN	<p>Analizar la información relevante de las áreas, sistemas y procesos operativos, a fin de vigilar la efectividad de los controles y su congruencia con los objetivos de la entidad o dependencia. Coordinar y supervisar la ejecución de cada una de las revisiones detalladas en el PACA. Vigilar el cumplimiento de las medidas preventivas y correctivas que permitan subsanar las observaciones detectadas; y que la entidad o dependencia, establezca consultas sistemáticas a su población objetivo o a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas. Verificar que las operaciones relacionadas con activos fijos se lleven a cabo conforme a las disposiciones vigentes. Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control.</p>

Tipo de funciones	Descripción de las funciones
De EVALUACIÓN	<p>Evaluar en forma cuantitativa y cualitativa el avance de los programas y acciones realizados. Colaborar con el Comisario Público o Delegado de Contraloría, para evaluar el desempeño general y por funciones específicas de la entidad o dependencia, respectivamente. Establecer indicadores y parámetros que le permitan evaluar y comprobar si la actividad institucional se desarrolla de acuerdo a lo programado y si se están alcanzando los objetivos de eficiencia y eficacia previstos; así como vigilar que los indicadores de desempeño permitan evaluar los resultados de gestión de la institución en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios. Además debe constatar que la institución haya adoptado medidas específicas para informar a la población sobre los servicios que presta, los trámites que debe realizar, los requisitos que debe cumplir, los conductos por los que debe dirigirse y quién es el servidor público que proporciona el servicio.</p>
De QUEJAS Y DENUNCIAS	<p>Vigilar que los servidores públicos cumplan con sus obligaciones de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Difundir los procedimientos para la atención de quejas, denuncias e inconformidades, así como orientar e informar a quienes las presenten sobre su trámite y desahogo. Recibir, investigar y resolver con oportunidad las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos o con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren los particulares con las distintas áreas de la entidad o dependencia. Analizar las causas y los mecanismos utilizados en los casos de comisión de ilícitos, así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con el fin de evitar y prevenir su recurrencia.</p> <p>Intervenir en la aplicación de sanciones a los servidores públicos de acuerdo a las Leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público</p>

	Federal. Así como, difundir el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), como mecanismo de contraloría social que facilita y amplía las posibilidades para que la ciudadanía pueda entrar en contacto con la SECODAM y exponer vía telefónica sus quejas, denuncias o consultas.
--	---

3.5. DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES A LOS OIC

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dependencia a la que pertenecen los órganos internos de control, como todo órgano gubernamental nace y actúa de acuerdo a ciertos ordenamientos jurídicos, siendo los siguientes el marco legal que le impone facultades y obligaciones, entre ellas la de expedir normas en materia de control de la Administración Pública Federal:

- ⇒ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ⇒ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ⇒ Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- ⇒ Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- ⇒ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ⇒ Ley de Planeación.
- ⇒ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- ⇒ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- ⇒ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Además de las leyes arriba citadas, existen otras leyes, reglamentos, lineamientos y normatividad de aplicación general que en el desarrollo de sus funciones deberán observar los órganos internos de control como la de Adquisiciones y Obras Públicas; los acuerdos de coordinación que suscribe la SECODAM con los gobiernos estatales; y en especial, los boletines que la SECODAM ha emitido para regular el funcionamiento de dichos órganos, cuyo conjunto se denomina " Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control" , mismos que a continuación se enlistan:²³

BOLETIN "A"	Carácter y obligatoriedad de las Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control.
BOLETIN "B"	Normas Generales de Auditoría Pública.
BOLETIN C-001	Marco de Actuación de los Órganos Internos de Control en las Dependencias del Sector Central.
BOLETIN C-002	Marco de Actuación de los Delegados de Contraloría en las Dependencias y Órganos Desconcertados de la Administración Pública Federal Centralizada.
BOLETIN C-003	Marco de Relación entre los Órganos Internos de Control de las Dependencias, Órganos Desconcertados y Entidades.
BOLETIN C-004	Marco de Actuación de los Órganos Internos de Control de las Entidades del Sector Paraestatal.
BOLETIN C-005	Disposiciones Jurídico-Administrativas Aplicables a las Dependencias, Órganos Desconcertados y Entidades de la Administración Pública Federal.

²³ Mencionados en el Boletín C-005 emitido por la SECODAM.

Los Boletines de la serie "D" , a excepción del Boletín D-710, se refieren a las Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA); y a excepción de los boletines "D" y D-500, establecen lineamientos generales para la ejecución de las auditorías incluidas en el PACA, refiriéndose cada uno a renglones específicos.

BOLETIN "D"	Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución.
BOLETIN D-100	Flujo de Nómina. Recursos Humanos.
BOLETIN D-210	Flujo de Egresos. Adquisiciones.
BOLETIN D-220	Flujo de Conversión. Inventarios y Almacenes.
BOLETIN D-230	Flujo de Conversión. Obra Pública.
BOLETIN D-240	Flujo de Conversión. Activos Fijos.
BOLETIN D-250	Flujo de Egresos. Bienes y Servicios.
BOLETIN D-260	Flujo de Conversión. Producción.
BOLETIN D-310	Flujo de Conversión. Presupuesto-Gasto de Inversión.
BOLETIN D-320	Flujo de Ingresos. Ingresos.
BOLETIN D-330	Flujo de Tesorería. Disponibilidades.
BOLETIN D-340	Flujo de Egresos. Pasivos.
BOLETIN D-350	Flujo de Egresos. Presupuesto-Gasto Corriente.
BOLETIN D-430	Sistemas Automatizados.
BOLETIN D-500	Seguimiento.

- BOLETIN D-710 Lineamientos generales para la revisión de Procesos de Desincorporación.
- BOLETIN "E" Lineamientos generales para la elaboración del Informe.
- BOLETIN F-012 Participación de las Contralorías Internas en el Control y Seguimiento del Gasto Público Federal para 1997.
- BOLETIN G-001 Lineamientos que regulan el Funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría.

3.6. PARTICIPACION DE LOS OIC EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los órganos internos de control desempeñan un papel muy importante dentro de la Administración Pública Federal en cuanto al control y vigilancia de las actividades que realizan y servicios que prestan las diferentes dependencias y entidades que la integran; tal importancia radica en que las Contralorías Internas al encontrarse físicamente en las dependencias y entidades tienen la capacidad de ejercer un control directo y continuo sobre la gestión de cada una de ellas, principalmente mediante la realización de auditorías, que les permite detectar irregularidades o deficiencias en los sistemas de control, en los procedimientos, en los servicios que otorgan y en la utilización de los recursos.

Dado lo anterior, el trabajo de las Contralorías Internas, si se desarrolla con responsabilidad y conciencia de que la actividad de las instituciones públicas compete no sólo a unos cuantos sino a toda la población, constituye la base para el control efectivo de la gestión pública, y sobre todo de los recursos públicos, que son sufragados por la población trabajadora de este país, léase industrias, empresas, trabajadores y todos aquellos sujetos al pago de contribuciones. De tal forma, que al lograr dicho control efectivo en cada una de las unidades de la Administración Pública Federal se contribuirá al mejoramiento en el funcionamiento del aparato administrativo y con ello a que la población cuente cada vez con servicios de mayor calidad.

CAPITULO 4

LA FUNCION DE AUDITORIA DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

INTRODUCCION

Al emplear el término función de auditoría, me refiero a los diferentes tipos de auditoría que realizan los órganos internos de control de las dependencias y entidades, y que son el medio por el cual la SECODAM controla, verifica y evalúa el grado y forma en que se han utilizado los recursos públicos, el cumplimiento oportuno de sus metas y objetivos así como el apego a la normatividad aplicable.

Considero que el desarrollo de esta función puede dividirse en tres etapas fundamentales: planeación, ejecución, e informe y seguimiento de los resultados de las auditorías. Por lo tanto el presente capítulo incluye los puntos que considero más relevantes en cada una de estas etapas. En la planeación: los tipos de auditoría que realizan los OIC, el Programa Anual de Control y Auditoría y la formulación de programas específicos de revisión. En la ejecución: la metodología que se aplica en forma general para la realización de cualquier tipo de auditoría. Y en el informe y seguimiento de resultados: los tipos de informe que se generan y sus características. Se incluyen las Normas Generales de Auditoría Pública, como primer punto del capítulo debido a que en su conjunto hacen referencia a las tres etapas.

4.1. NORMAS GENERALES DE AUDITORIA PUBLICA

Las normas de auditoría son los requisitos mínimos de calidad que debe cumplir el auditor en cuanto a su persona, las actividades que realiza y los Informes que rinde como resultado de su trabajo. En el sector público dichos requisitos están señalados en las Normas Generales de Auditoría Pública emitidas por la SECODAM, que dicho sea de paso, son muy similares a las normas de auditoría emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP).

Las Normas Generales de Auditoría Pública²⁴ son once y se clasifican en tres grupos: Normas Personales, Normas sobre la Ejecución del Trabajo y Normas sobre el Informe de Auditoría y su Seguimiento. Las cuales me permito presentar a continuación con un comentario sobre lo que significan.

NORMAS PERSONALES

Primera.- Independencia.

En la planeación, ejecución, elaboración de informes de auditoría y demás asuntos relacionados con su actividad profesional, el auditor debe mantener soberanía de juicio, ser autónomo y objetivo, para proceder con independencia, ser independiente desde el punto de vista organizacional y mantener una actitud independiente.

El auditor público debe guiarse por su criterio en la realización de su trabajo desde la planeación de las revisiones hasta la formulación de sus conclusiones y elaboración de su informe. Asimismo debe abstenerse de intervenir como auditor en los casos en que su independencia se vea limitado, sea por impedimentos personales como prejuicios o

²⁴ Detalladas en el Boletín "B" emitido por la SECODAM.

Interés económico; por causas externas como restricciones en los recursos humanos, materiales, financieros o en cuanto al tiempo para llevar a cabo la auditoría; u organizacionales debido a su posición en la estructura organizacional de la entidad o dependencia en que se encuentre ubicado.

Además el auditor debe ser objetivo, es decir, apoyarse siempre en hechos y evidencias que le permitan comprobar la veracidad de los actos, documentos o situaciones examinados, y que constituyan la base para emitir sus juicios y opiniones.

Segunda.- Conocimiento Técnico y Capacidad Profesional.

El personal encargado de realizar funciones de auditoría pública, debe poseer en conjunto el conocimiento técnico y capacidad profesional necesarios.

Esto significa que el personal encargado de las auditorías debe contar con sólidos conocimientos sobre el medio gubernamental y la auditoría pública, tales como métodos y técnicas aplicables, programas, actividades y funciones gubernamentales.

En el caso de las auditorías financieras deberá ser Contador Público Titulado o miembro de un despacho de auditores capacitado para ello y dominar los principios de contabilidad y normas que sean aplicables.

Lo arriba mencionado constituye el conocimiento técnico, que deberá actualizarse continuamente. La capacidad profesional es el conjunto de experiencias que se obtiene al aplicar los conocimientos técnicos ante diversas situaciones.

Tercera.- Cuidado y Diligencia Profesionales.

El debido cuidado y diligencia profesionales en la realización de la auditoría y en la preparación del informe relativo comprometen al auditor público a acatar las reglas de ética profesional y el cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría Pública.

Realizar el trabajo con cuidado profesional significa actuar en forma prudente al establecer el alcance de las revisiones y aplicar la metodología adecuada de acuerdo con la naturaleza y complejidad de cada auditoría, debiendo estar alerta ante la probabilidad de irregularidades, así como sugerir en forma oportuna las medidas preventivas necesarias.

Actuar con diligencia profesional, por su parte, significa desempeñar el trabajo en forma minuciosa y con esmero, empleando siempre toda la capacidad y habilidad profesionales, con buena fe e integridad.

Asimismo esta norma establece que sin importar la formación académica del auditor público, éste debe observar lo establecido en el Código de Ética Profesional que rige las actividades de los Contadores Públicos y, en el caso de los órganos internos de control, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

NORMAS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL TRABAJO

Cuarta.- Planeación.

Previamente a la ejecución del trabajo de auditoría, el auditor deberá realizar una investigación para definir sus objetivos, alcances, procedimientos, recursos, tiempos y oportunidad de los mismos, precisándolos en sus programas de trabajo.

La investigación a que se refiere esta norma se denomina investigación previa y consiste en conseguir información sobre las áreas, programas, actividades y funciones de la dependencia o entidad sin someterla a una verificación detallada, con el fin de seleccionar las áreas específicas para practicar la auditoría. La investigación previa incluye aspectos como la reputación de la dependencia o entidad y la de sus

principales funcionarios, naturaleza y complejidad de los controles internos, experiencia anterior en cuanto a la existencia de transacciones de naturaleza delicada, errores, irregularidades o actos ilícitos.

Quinta.- Examen y Evaluación de los Sistemas de Control.

El auditor público deberá efectuar un adecuado examen del control interno operativo y contable establecido.

Los sistemas de control comprenden todos aquellos métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración para salvaguardar sus recursos, obtener suficiente información oportuna y confiable, promover la eficiencia operativa y asegurar la observancia de leyes, normas y políticas en vigor. El auditor público debe cerciorarse de que dichos sistemas existan, sean suficientes y adecuados para alcanzar los objetivos establecidos.

Sexta.- Supervisión del Trabajo de Auditoría.

El personal debe ser cuidadosamente supervisado.

La responsabilidad de la totalidad del trabajo siempre corresponde al funcionario de mayor jerarquía, el Contralor Interno en el caso de los órganos internos de control, sin embargo, la supervisión debe darse en diferentes niveles ya que es imposible que él supervise personalmente todas las actividades en la ejecución de las auditorías. Por lo que corresponderá al Jefe del Departamento de Auditoría supervisar a su personal y, cuando sea necesario, nombrar supervisores. Por otro lado, el grado de supervisión que se ejerza dependerá del conocimiento técnico y experiencia profesional de los auditores y del grado de dificultad de la auditoría. Debiendo dejar constancia de la supervisión en los papeles de trabajo.

Séptima.- Obtención de Evidencia.

El auditor público deberá realizar con la amplitud que estime necesaria, las pruebas que le permitan obtener evidencia suficiente y competente que fundamente objetiva y razonablemente sus conclusiones y recomendaciones.

El objetivo de la evidencia es reunir suficientes elementos de juicio para que el auditor fundamente objetivamente su opinión acerca de la realidad de los hechos y situaciones observadas, la veracidad de la documentación revisada y la confiabilidad de los sistemas y registros examinados. Por lo tanto, la validez de sus juicios depende de la calidad de la evidencia. Entendiéndose que la evidencia es de calidad cuando reúne los requisitos de suficiencia, competencia, relevancia y pertinencia.

La evidencia es suficiente cuando la cantidad de elementos que la conformen basten para sustentar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del auditor; es competente cuando se trata de evidencia confiable, convincente y validada por el auditor público; relevante, cuando la información que se utilice para demostrar o refutar un hecho guarde una relación lógica y patente con el mismo; y pertinente cuando existe congruencia entre la evidencia y las observaciones, conclusiones y recomendaciones de la auditoría.

Octava.- Papeles de Trabajo.

La evidencia se deberá soportar en papeles de trabajo.

Los papeles de trabajo son las cédulas y documentos en que quedan asentados los resultados de la aplicación de los procedimientos de auditoría y la evidencia del trabajo realizado. Por lo que, deben contener los datos referentes al análisis, comprobación, opinión y conclusiones sobre los hechos, transacciones o situaciones

específicas que se hayan examinado y formularse con claridad, pulcritud y exactitud. Entendiéndose por dichos conceptos lo siguiente:

Claridad. Cuidar que la estructura, terminología y redacción empleadas permitan que la información presentada pueda ser entendida por cualquier persona.

Pulcritud. Deben ser elaborados con esmero y limpieza.

Exactitud. Deben incluir toda la evidencia que se requiera para fundamentar la opinión del auditor.

Los papeles de trabajo son propiedad de la Dependencia o Entidad, pero debido a que contienen la evidencia con la que los auditores fundamentan sus opiniones y recomendaciones, su manejo y custodia es exclusivo de ellos.

Novena.- Tratamiento de Irregularidades.

El auditor deberá prestar especial atención a aquellas transacciones o situaciones que denoten indicios de irregularidades, haciéndolas del conocimiento de las autoridades competentes.

Conocer la naturaleza y particularidades de las operaciones que se realizan en el área revisada, es un elemento que le facilita al auditor identificar indicadores de irregularidades, las cuales pueden derivarse de deficiencias o debilidades en los sistemas de control. Por lo tanto el auditor debe estar atento a cualquier situación que parezca irregular por las características de los controles, la actitud del personal o cualquier otro aspecto. Debiendo siempre asegurarse de que todos los hechos o situaciones investigados y consignados en su informe, queden debidamente comprobados. Por lo tanto, cuando sea necesario, debe recomendar la implantación

o fortalecimiento de controles que eviten la recurrencia de prácticas indebidas; así como diseñar procedimientos de auditoría que contribuyan a descubrir oportunamente la existencia de indicios de irregularidades.

NORMAS SOBRE EL INFORME DE AUDITORIA Y SU SEGUIMIENTO

Décima.- El Informe de Auditoría.

Al término de cada intervención, el auditor presentará a la autoridad competente, por escrito y con su firma, un informe acerca de la auditoría practicada.

El contenido del informe que presenta el auditor varía de acuerdo a la instancia que la practique y a los objetivos de la misma, sin embargo siempre debe mencionar la naturaleza, alcance y objeto del trabajo desarrollado y su opinión acerca de la propiedad y debido funcionamiento de los sistemas de operación, registro, control e información de las operaciones. Además todo informe debe reunir los siguientes requisitos de calidad:

Oportunidad. Es decir que la información permita tomar a tiempo las acciones requeridas.

Integridad. Que se incluyan todos los hechos importantes que se hayan observado con una visión objetiva de las cuestiones detectadas y de las conclusiones y recomendaciones que se hagan.

Competencia. Que los resultados informados correspondan al objeto de la auditoría.

Relevancia. Incluir los asuntos trascendentales de la situación de las áreas examinadas sin abundar en detalles innecesarios.

Objetividad. Presentar con imparcialidad la verdad o realidad de los actos hechos o situaciones revisados, respaldada con evidencia contundente.

Convicción. Que la evidencia presentada conduzca a cualquier persona prudente a las mismas conclusiones a que llegó el auditor.

Claridad. Que su estructura, terminología y redacción permitan que la información que se presenta pueda ser entendida por cualquier persona.

Utilidad. Que aporte elementos que propicien la optimización del uso de los recursos y el mejoramiento de la administración.

Décimo Primera.- Seguimiento de las Recomendaciones.

El auditor hará el seguimiento de las acciones correctivas adoptadas como resultado de las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.

El seguimiento es el paso con el que concluye el trabajo de auditoría, y consiste en cerciorarse de que las medidas preventivas y correctivas que se hayan sugerido como consecuencia de las observaciones señaladas, se implanten en el tiempo y forma establecidos.

4.2. TIPOS DE AUDITORIA QUE REALIZAN LOS OIC

Las revisiones que efectúan los órganos internos de control se clasifican en cuatro grupos que son:

- Auditorías Integrales
- Auditorías Específicas
- Auditorías de Evaluación de Programas
- Auditorías de Seguimiento

Auditorías Integrales

La auditoría integral consiste en evaluar el grado y forma en que una dependencia o entidad cumple con sus metas y su objetivo social. La ejecución de este tipo de auditoría supone el examen y evaluación de la planeación, organización, control interno operativo, control interno contable y modernización administrativa, así como el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas aplicables al área o programa por revisar. Por lo tanto, evalúan:

- El grado y forma en que los recursos financieros, materiales y humanos son administrados con honestidad, economía, eficiencia, eficacia y transparencia, así como el cumplimiento de medidas de racionalidad, austeridad y disciplina fijadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y acordes a las demandas actuales de la sociedad.
- La oportunidad con que son registradas en términos monetarios las operaciones financiero-administrativas.
- La existencia y calidad de sistemas de control e información.

- El estricto cumplimiento de las disposiciones normativas, legales y reglamentarias aplicables.
- Existencia de esquemas claros de rendición de cuentas y cumplimiento oportuno de los mismos.

La SECODAM, dependencia rectora de los órganos internos de control, señala doce tipos diferentes de auditorías integrales, clasificándolas por flujos de operación.²⁵ A continuación presento en forma de tabla dichos flujos de operación y las revisiones que corresponden a cada uno.

FLUJO DE OPERACIÓN	REVISIÓN
Nóminas	- Recursos Humanos.
Egresos	- Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. - Pasivos. - Presupuesto-Gasto Corriente.
Conversión	- Almacenes e Inventarios de Bienes de Consumo. - Obra Pública. - Inventarios y Activos Fijos. - Producción. - Presupuesto-Gasto de Inversión.
Ingresos	- Ingresos.
Tesorería	- Disponibilidades.
Reporte Financiero	- Sistema de Información y registro.

El alcance que se le da a la auditoría integral dependerá de la misión y los objetivos de la dependencia o entidad; la naturaleza, magnitud y complejidad de las funciones de las áreas por revisar; la existencia, confiabilidad y calidad de los sistemas de control

²⁵ De acuerdo a lo establecido en el Boletín "D".

interno tanto operativo como contable, mecanismos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación; así como de la importancia relativa y riesgo de las operaciones.

Auditorías Específicas

Estas auditorías pueden ser administrativas, operativas, financieras, de legalidad o sustantivas. Se enfocan principalmente a un solo aspecto y pueden efectuarse a determinadas unidades administrativas, recursos, áreas o programas.

Auditoría administrativa. Se efectúa para verificar, evaluar y promover el cumplimiento y apego a los elementos del proceso administrativo implantados en las dependencias y entidades del sector gubernamental.

Auditoría financiera. Comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros de las dependencias y entidades de la administración pública para determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.

Auditoría operacional. Es el examen de la eficiencia obtenida por una dependencia o entidad en la asignación de recursos humanos, materiales y financieros, mediante el análisis de la estructura organizacional de los sistemas operativos y de información.

Auditoría de legalidad. También llamada de cumplimiento legal. Se realiza para cerciorarse si la dependencia o entidad de la administración pública cumple con las disposiciones legales vigentes.

Auditoría sustantiva. Este tipo de revisión está dirigida a evaluar el logro de los objetivos específicos de la unidad, área o programa de que se trate.

Las auditorías específicas se realizan en los siguientes casos:

- A petición de la SECODAM, el titular de la dependencia o entidad u otra instancia facultada para ello.
- Cuando se dirijan a unidades administrativo-operativas y sucursales de la propia dependencia o entidad, o bien a otras entidades coordinadas que no cuenten con órgano interno de control propio.
- Cuando el órgano interno de control en la investigación previa detecte áreas, recursos o programas de alto riesgo, que deban ser revisados con mayor frecuencia y profundidad.
- Sean de interés para el público en general o de una autoridad superior para informar o emprender acciones de tipo administrativo, penal o civil según corresponda.

Auditorías de Evaluación de Programas

Consisten en la revisión de los programas prioritarios que el Gobierno Federal asigna a una dependencia o entidad, así como a los especiales, por ejemplo Procampo, Créditos del Banco Mundial, descentralización de funciones, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000 o programas sectoriales. El

propósito fundamental es verificar el cumplimiento de las metas, objetivos y de la normatividad aplicable, de acuerdo con la misión de la dependencia o entidad.

Este tipo de revisiones debe dirigirse a comprobar si el presupuesto asignado fue el efectivamente devengado, si se cumplió en los tiempos comprometidos con los programas prioritarios y sustantivos, así como a medir el grado y forma de efectividad con que se alcanzaron las metas y objetivos, y la adopción de mecanismos que coadyuvaron a la modernización administrativa para la satisfacción de su población objetivo y de la calidad de los servicios. Tanto a nivel dependencia o entidad, como de sus coordinadas sectoriales, sucursales o delegaciones que éstas tuvieren.

Auditorías de Seguimiento

Es el tipo de revisiones que el órgano interno de control debe efectuar para asegurarse de que las áreas ya auditadas estén atendiendo, en los términos y plazos acordados, las recomendaciones tanto preventivas como correctivas, así como las referentes a la modernización administrativa planteadas por el propio órgano interno de control y los diversos órganos fiscalizadores.

4.3. PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORIA (PACA)

El Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) es un conjunto de documentos que elaboran anualmente los órganos Internos de control y que contiene en forma calendarizada las auditorías que se realizarán durante el año. Los documentos que integran este programa son los siguientes: Resumen del Programa Anual de Control Auditoría y Programa Anual de Control y Auditoría Detallado. A los cuales deberá anexarse cierta Información complementaria.

La SECODAM recomienda a los OIC realizar durante el año las 12 auditorías integrales, programándolas con el alcance, fuerza de trabajo y el trimestre en que estimen conveniente, considerando las necesidades y prioridades de la dependencia o entidad, los períodos donde se efectúan mas operaciones, se concluyen, o bien se eroguen las mayores cantidades de dinero. Sin embargo, en caso de que se omita alguna de ellas debe hacerse la justificación correspondiente e incluirla en la Información complementaria, en un documento denominado "Bases y Criterios considerados para la Selección de las Revisiones".

La SECODAM, también sugiere a los OIC efectuar cuatro auditorías de seguimiento al año, es decir, una al final de cada trimestre. Debiendo considerar en cada una de las cuatro intervenciones el seguimiento del total de las observaciones o recomendaciones formuladas por el propio Organó de Control; el Delegado o Comisario; la Dependencia Coordinadora de Sector; la SECODAM a través de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública o de la Dirección General

de Auditoría Gubernamental; los auditores externos; la Contaduría Mayor de Hacienda u otra instancia fiscalizadora.

Las demás revisiones que se incluyan en el PACA se determinarán de acuerdo a los resultados de la investigación previa.

Los Organos Internos de Control deben enviar a la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública de la SECODAM, el PACA Resumen y Detallado en un diskette de 3.5" de alta densidad, así como una Impresión de los mismos, anexando la documentación complementaria, para su oportuna aprobación, a más tardar el día 15 de noviembre del año anterior al que corresponda el Programa.

Resumen del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA Resumen)

Este documento tiene como objetivo mostrar en forma gráfica las auditorías que realizará el Organo Interno de Control de una dependencia o entidad en cada trimestre de un año calendario, así como la fuerza de trabajo y tiempo que se destinará para ello. (Ver Anexo 1)

Programa Anual de Control y Auditoría Detallado (PACA Detallado)

Su finalidad es describir cada una de las auditorías que se incluyan en el PACA Resumen, mencionando de cada una los objetivos que se pretende alcanzar, los aspectos específicos de revisión, la semana de inicio y fin de la misma, el total de semanas de revisión y el total de semanas-hombre que se utilizarán. (Ver Anexo 2)

Información Complementaria

Debe anexarse la siguiente documentación como Información complementaria al PACA Resumen y PACA Detallado:

- Bases y criterios considerados para la selección de las revisiones.
- Organigrama general de la Dependencia o Entidad.
- Últimos estados financieros, sólo si se trata de Entidades.
- Proyecto de presupuesto.
- Programa operativo anual.
- Programa calendarizado de las adquisiciones.
- Organigrama, plantilla y proyecto de presupuesto asignado al Organismo Interno de Control.
- Integración de la fuerza de trabajo que se describe en el PACA Resumen.
- Si la entidad está en proceso de desincorporación, deberá presentarse una breve descripción de la etapa en que se encuentra.

4.4. FORMULACION DE PROGRAMAS ESPECIFICOS

Para llevar a cabo las auditorías del PACA es necesario contar con una guía que señale el qué, cómo y cuándo se hará el trabajo, es decir con un programa específico de revisión. Los programas específicos indican los objetivos, alcances, procedimientos por aplicar, personal que intervendrá, responsable de la supervisión de la auditoría, descripción, tiempo estimado y oportunidad de las actividades por desarrollar.

Los programas específicos de revisión se elaboran considerando los resultados del estudio y evaluación del control interno, legislación aplicable, objetivos, políticas, estructura orgánica e información financiera del área, programa o actividad por revisar; así como los papeles de trabajo e informes de auditorías anteriores y visitas al área o instalaciones a examinar.

En base al estudio realizado y la consideración de los elementos mencionados debe precisarse lo siguiente en los programas específicos:

Introducción y antecedentes. Es decir, el marco legal del programa, área o actividad por auditar, sus objetivos y lugares donde se desarrollan.

Objetivos específicos de revisión. Para esta tarea el auditor deberá auxiliarse con los boletines de la serie "D" emitidos por la SECODAM, procurando que los objetivos que se señalen sean factibles de alcanzar, susceptibles de medición y que estén vinculados con los objetivos generales de la auditoría pública.

Alcance de la revisión. Es decir, el grado de profundidad con que se revisará el área, programa o actividad.

Metodología de la revisión. Descripción clara de las pruebas y procedimientos de auditoría, así como los métodos de muestreo que se aplicarán.

Informe final. Debe incluirse el formato general para elaborar este informe.

También deben calendarizarse las actividades a realizar en el desarrollo de la auditoría; nombrar al responsable de la revisión y asignar los recursos humanos necesarios para el desarrollo oportuno de las actividades, de acuerdo con la experiencia y perfil profesional del mismo. Finalmente los programas específicos deben presentarse al titular del órgano interno de control para su aprobación, quien verifica que contengan todos los elementos para conducir la auditoría hacia los objetivos planteados.

Además de los programas específicos, dentro de la planeación de la auditoría y como resultado de la investigación previa del área, programa o rubro por revisar, el auditor debe elaborar una Carta de Planeación y un Cronograma de Actividades. La primera con el fin de contar con un documento que muestre los antecedentes del área, programa o rubro por auditar; el objetivo y alcance de la auditoría; problemática detectada para el desarrollo de la revisión, es decir, aquellas situaciones que en forma directa o indirecta puedan influir en ella (por ejemplo, la especialización de las operaciones a revisar y la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros con que se cuenta para llevar a cabo la auditoría). Asimismo en la Carta de Planeación deben señalarse las estrategias que se seguirán para reducir el efecto de dicha problemática, el personal asignado y las actividades que éste desarrollará.

Por su parte, el Cronograma de Actividades a Desarrollar es un documento que complementa a la Carta de Planeación, ya que permite identificar a los auditores con

cada una de las actividades que se realizarán durante la auditoría, así como el tiempo que empleará cada auditor en una actividad. (Ver Anexos 3 y 4)

4.5. EJECUCION DE LA AUDITORIA

A manera de introducción para este punto me permito citar el siguiente párrafo:

"El objetivo de la etapa de ejecución es obtener evidencia del programa, área o rubro que se analiza para contar con los suficientes elementos de juicio que permitan al auditor determinar el grado de razonabilidad de las situaciones observadas, la veracidad de la documentación revisada y la confiabilidad de los sistemas y registros examinados, que permiten emitir una opinión sólida, sustentada y válida, motivo por el que la evidencia que se obtenga debe ser de calidad."²⁶

Para guiar el trabajo de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades, recientemente (enero de 1998), la SECODAM emitió el "Manual Operativo de Auditoría Pública para los Organos Internos de Control". Hecho que podemos atribuir a que ahora estos órganos dependen jerárquica y funcionalmente de la SECODAM. Anteriormente no existía un manual de aplicación general para estas instancias, por lo que cada Contraloría Interna elaboraba su propio manual. El uso del nuevo manual es obligatorio más no limitativo, esto significa que los procedimientos que señala pueden

²⁶ Manual General Operativo de Auditoría Pública para los Órganos Internos de Control, SECODAM, Enero 1998, p 12.

complementarse con otros que el auditor juzgue necesarios de acuerdo a las condiciones particulares de cada revisión.

El manual antes citado reúne los lineamientos generales para el desarrollo de la auditoría, es decir, una serie de pasos o actividades que ya se llevaban a cabo antes de su emisión, mismos que me permito describir en este apartado.

El primer paso en la ejecución de la auditoría consiste en notificar por escrito al responsable del área o programa que se va a revisar, los aspectos específicos que se someterán a examen y el nombre de los auditores que participarán, por medio del documento denominado ORDEN DE AUDITORIA. En el cuerpo de este documento también deben señalarse los lineamientos que fundamenten el ejercicio de la auditoría de acuerdo al Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al Reglamento Interior de la SECODAM y al Programa Anual de Control y Auditoría. Una vez preparada, la Orden de Auditoría se debe entregar personalmente a quien va dirigida, quien a su vez deberá firmar de puño y letra en una copia de la misma como acuse de recibido. (Ver Anexos 5, 6 y 7)

Si para el desarrollo de la auditoría es necesario obtener información y documentación de otra área que no se esté auditando, debe solicitarse mediante un oficio de REQUERIMIENTO DE INFORMACION, el cual se elabora de acuerdo al Reglamento Interior de la SECODAM.

La entrega de la Orden de Auditoría marca el inicio de la revisión. Sin embargo, cuando se trata de revisiones específicas, debe levantarse una ACTA DE INICIO DE AUDITORIA. Este hecho es nuevo y hace de la auditoría un acto más formal en el

aspecto jurídico ya que el Acta es un documento de carácter oficial que, además de contener los aspectos referentes a la revisión y a los auditores partícipes, incluye la narración (ante testigos plenamente identificados), de como se llevó a cabo la entrega-recepción de la Orden de Auditoría. (Ver Anexo 8)

El siguiente paso en la ejecución consiste en obtener la información y documentación necesaria para llevar a cabo las actividades señaladas en el Cronograma y aplicar las técnicas y procedimientos que se hayan determinado en el programa de trabajo (léase programa específico). Considerando que un procedimiento de auditoría es la aplicación de un conjunto de técnicas para el análisis, evaluación o comprobación de un hecho, operación o actividad.

Las técnicas de auditoría que pueden aplicarse son las siguientes:

Estudio General. Consiste en reunir información que permita conocer las características generales de la dependencia o entidad en la que se realice la auditoría, así como del programa, área o rubro que se va a examinar con el fin de determinar si existen situaciones que requieran atención especial.

Análisis. Consiste en examinar de forma individual los elementos que integran una cuenta o una partida determinada.

Inspección. Consiste en verificar la existencia física de bienes o documentos que representen una operación registrada en el presupuesto, la contabilidad o presentada en los estados financieros.

Confirmación. Se trata de que una persona ajena a la dependencia o entidad informe al auditor, por escrito, sobre alguna operación de la cual tenga la posibilidad de conocer su naturaleza y condiciones. Existen tres tipos de confirmación:

- 1) Cuando el auditor envía datos sobre la operación a terceros y les pide que contesten estén o no de acuerdo con los datos enviados, se denomina POSITIVA.
- 2) Cuando el auditor envía datos y pide que respondan sólo si están inconformes con la información recibida, se trata de una confirmación NEGATIVA.
- 3) Cuando el auditor no envía ningún tipo de dato y solicita información sobre saldos, movimientos o algún dato específico sobre una operación en particular, se lleva a cabo una confirmación INDIRECTA, CIEGA o EN BLANCO.

Investigación. Consiste en obtener información y datos a través de comentarios de los servidores públicos de la propia dependencia o entidad.

Declaración. Es la manifestación que hace un servidor público sobre un hecho u operación particular, en forma escrita y avalada con su firma.

Certificación. Consiste en obtener un documento legalizado con la firma de una autoridad pública, que asegure la veracidad de un hecho.

Observación. El auditor debe estar presente cuando se realice el hecho u operación para cerciorarse de la forma en que se lleva a cabo.

Cálculo. Consiste en verificar matemáticamente alguna partida u operación. Para lo cual debe emplearse un método distinto al originalmente utilizado.

Para dejar evidencia de las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados y de los resultados obtenidos se elaboran los Papeles de Trabajo, que además de reunir los requisitos de claridad, pulcritud y exactitud señalados por las Normas Generales de Auditoría Pública, deben indicar cual es el programa, área o rubro revisado, fecha de elaboración, nombre y firma del auditor que elaboró y la firma de quien supervisó el trabajo. Si se trata de papeles de trabajo elaborados en computadora, la impresión debe ser clara, y si se elaboran a mano debe hacerse con bolígrafo de tinta negra. También deben contener las fuentes de información, índices, cruces y marcas de auditoría. (Ver Anexo 9)

Además de elaborar cédulas que reflejen el trabajo realizado, es necesario elaborar cédulas de observaciones y cédulas de seguimiento. Las primeras para dejar evidencia de las irregularidades detectadas así como de sus causas y efectos. Debiendo señalar el fundamento legal transgredido, las recomendaciones que sugiere el auditor y las acciones específicas acordadas por él y el responsable del área auditada para solucionar la problemática planteada. Asimismo debe incluirse la fecha compromiso para solventar las irregularidades. (Ver Anexo 10)

Antes de incluir las observaciones en el Informe de auditoría, el auditor debe comentarlas con el responsable del área auditada con el fin de obtener elementos adicionales que ratifiquen o rectifiquen la irregularidad.

Las cédulas de seguimiento también se refieren a las irregularidades detectadas, pero para indicar el grado de avance en su solventación. Son el resultado de las auditorías de seguimiento y en ellas debe señalarse la observación a la cual se le da seguimiento, las acciones que ha llevado a cabo el área para solventarla y si el auditor considera atendida o no la irregularidad. En caso de que la considere como no atendida debe incluirse el replanteamiento de la misma, las medidas preventivas y/o correctivas que el auditor propone para su solución y las acciones acordadas. (Ver Anexo 11)

Las cédulas de seguimiento también deben comentarse con el responsable del área auditada antes de mencionarlas en el informe de auditoría.

4.6. INFORME Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE AUDITORIA

Al concluir la etapa de ejecución de cada auditoría el órgano interno de control debe elaborar un informe sobre los resultados de la intervención y enviarlo tanto al responsable del área revisada como al titular de la dependencia o entidad. Dicho informe debe elaborarse cumpliendo con los requisitos de calidad señalados en las Normas Generales de Auditoría Pública. En el mismo, el auditor debe hacer mención de que su trabajo fue realizado aplicando dichas normas y los procedimientos de auditoría necesarios para el caso, si por alguna razón el auditor no aplicó tales normas y procedimientos, deberá referir los motivos que tuvo para ello y los criterios y procedimientos que haya seguido en sustitución de aquellos.

El informe no es el último elemento de la auditoría, ya que para resolver las irregularidades detectadas no basta con informar los resultados de las revisiones y proponer medidas de solución, sino que es de vital importancia conocer la forma en que dichas medidas se están implementando. Esto significa que el seguimiento es en realidad el último paso de la auditoría.

El seguimiento es un proceso que debe ejecutarse continuamente aunque existen auditorías específicas para este fin. Por lo que el órgano interno de control debe llevarlo a cabo sobre todas las observaciones formuladas aunque éstas no sean relevantes.

Por otra parte, la SECODAM requiere contar con un informe de los resultados que se obtengan en cada una de las auditorías practicadas por los OIC, por lo que ha establecido que dichos resultados deben comunicarse a través del Sistema de Información Periódica (SIP)²⁷, que se integra por los siguientes documentos:

- Informe Ejecutivo
- Reporte de Observaciones Relevantes.
- Reporte de Seguimiento de Medidas Preventivas y Correctivas.

Los Reportes de Observaciones Relevantes y de Seguimiento de Medidas Preventivas y Correctivas se generan utilizando el sistema automatizado del SIP, que la SECODAM proporciona a los órganos internos de control de las diferentes dependencias y entidades. Dichos documentos deben enviarse a la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública de la SECODAM, durante los diez primeros días

²⁷ Según lo señalado en el boletín "E" emitido por la SECODAM para la elaboración del informe de auditoría.

háblles de abril, julio, octubre y enero del siguiente año según el trimestre de que se trate. Anexándolos a su respectivo Informe Ejecutivo.

El informe ejecutivo es un documento que en forma resumida consigna los resultados de cada una de las auditorías efectuadas, por medio del cual tanto el titular de la dependencia o entidad como la SECODAM, pueden conocer la situación general que guardan las unidades administrativas, áreas, recursos, programas y operaciones revisadas, así como los avances y logros obtenidos por las áreas de la institución mediante la implementación de las medidas preventivas y correctivas propuestas con anterioridad por el órgano interno de control u otra instancia fiscalizadora.

El informe ejecutivo debe dirigirse al titular de la dependencia o entidad y hacer referencia a lo siguiente: nombre de la unidad administrativa, área, recurso, programa y operaciones revisadas y/o a que se dio seguimiento; periodo, objetivos, alcance y metodología de la revisión; así como una síntesis del resultado del trabajo realizado, una conclusión y la firma del titular del órgano interno de control.

(Ver Anexos 12, 13 y 14)

El Reporte de Observaciones Relevantes, en cambio, consigna las principales deficiencias y desviaciones encontradas en las revisiones, y tiene como finalidad informar si las auditorías contenidas en el PACA se terminaron con o sin observaciones relevantes, quedaron en proceso, se reprogramaron o cancelaron. Así como las causas y efectos reales de las principales observaciones detectadas y el riesgo de no subsanarlas. También debe hacer mención de las recomendaciones de carácter preventivo y correctivo que propone la Contraloría Interna para solucionarlas; la fecha

de implantación programada; e identificar las observaciones que por su naturaleza den pie al fincamiento de responsabilidades, sea de tipo civil, penal o administrativo.

(Ver Anexo 15)

El Reporte de Seguimiento de Medidas Preventivas y Correctivas, es el documento por medio del cual se informa cómo se han atendido las recomendaciones que señala el Reporte de Observaciones Relevantes. (Ver Anexo 16)

Por último, debo mencionar que es importante llevar un control de las auditorías para lo cual la SECODAM recomienda que los Organos Internos de Control establezcan un sistema de evaluación del personal, de cuyos resultados deben derivarse acciones específicas (capacitación, actualización) para alcanzar el grado de calidad que requieren las auditorías. Asimismo, señala²⁸ que debe elaborarse un documento (Cédula Única de Auditoría) que permita conocer en forma general la información de cada una de las auditorías que realice el OIC, así como el número de observaciones determinadas por rubro revisado; y en su caso los montos de las Irregularidades determinadas. Así como un breve cuestionario que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la planeación de la auditoría y si durante el desarrollo de la revisión se aplicaron las Normas Generales de Auditoría Pública.

(Ver Anexos 17 y 18)

²⁸ En el Manual General Operativo de Auditoría Pública para los Organos Internos de Control

CONCLUSIONES

1. Los antecedentes de la función de auditoría se manifiestan a lo largo de la historia por medio de hechos y actividades específicos como la verificación del correcto pago de tributos al pueblo azteca, o el informe de la situación de las Colonias a los "oldores", por lo que podemos decir que tal función ha surgido como una necesidad de tener confianza de que un hecho o actividad se realiza correctamente.

En su concepto actual, la auditoría es el examen y evaluación en forma sistemática y objetiva de las actividades de una entidad, realizado principalmente por profesionales de la Contaduría Pública con el fin de determinar si se efectuaron conforme a lo establecido para cada una.

Dependiendo del propósito con el que se realice, de quien la lleve a cabo, del tipo de entidad y de la naturaleza de las actividades a revisar, la auditoría se ha clasificado en diferentes tipos: de estados financieros, administrativa, operacional, social, técnica, interna, externa, privada, y gubernamental, entre otros.

2. Cuando la auditoría se realiza en una Secretaría de Estado, un órgano desconcentrado, una empresa paraestatal, una Sociedad Nacional de Crédito, un fideicomiso público u otra Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, se clasifica como auditoría gubernamental. Ahora bien, tal examen se considera externo cuando se contrata a una firma de Contadores Públicos para llevarlo a cabo, o cuando lo realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados; e interno cuando lo practica la SECODAM directamente o a través de los Organos Internos de Control ubicados en cada una de las Dependencias y Entidades.

3. La forma de organización política en México es el Estado, integrado por la población, el territorio y el poder depositado en el gobierno, y su fin es procurar el bien común de los individuos que lo conforman, para lo cual realiza actividades de control, de fomento y de servicio.

Para llevar a cabo sus funciones el Estado ha creado diferentes organismos que se agrupan en tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo ha adoptado el régimen presidencial como forma de gobierno, en el cual el Supremo Poder de la nación se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien a su vez es el Jefe del Poder Ejecutivo.

La función del Ejecutivo es realizar las actividades que sean necesarias para el logro de los fines del Estado y encargarse de la administración de los recursos públicos. Para ello cuenta con la Administración Pública Federal, es decir un conjunto de organismos gubernamentales constituidos para fines específicos, y que se clasifican en dependencias (los que dependen directamente del Poder Ejecutivo), y entidades (que cuentan con patrimonio propio).

4. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), es la dependencia que se encarga de auxiliar al Ejecutivo en su función administrativa y en la vigilancia de las acciones realizadas por los demás organismos de la Administración Pública Federal.

Los Organos Internos de Control son una de las instancias con que cuenta la SECODAM para vigilar y controlar la actuación de las demás dependencias y entidades. Su función es muy importante ya que mantienen una relación constante con estas organizaciones, por lo que pueden detectar con mayor oportunidad irregularidades o situaciones factibles de efficientarse o mejorar.

5. La auditoría es la principal herramienta con la que cuentan los Organos Internos de Control para evaluar y verificar las acciones de los organismos en que se ubican. Los Organos Internos de Control realizan auditorías integrales, específicas, de evaluación de programas y de seguimiento. Las específicas pueden ser financieras, operacionales, administrativas, sustantivos o de legalidad, siendo las primeras las más practicadas.

Como toda auditoría, la realizada por los Organos Internos de Control debe planearse, ejecutarse y supervisarse de acuerdo a ciertas normas, en este caso, las Normas Generales de Auditoría Pública. Además, en su práctica deben observarse las disposiciones legales que les sean aplicables como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los Organos Internos de Control elaboran anualmente el Programa de Control y Auditoría (PACA), documento que incluye la programación de todas las revisiones que se realizarán en un ejercicio, mismo que deben enviar a la SECODAM para su autorización. Asimismo deben informar a esa dependencia los resultados de las revisiones y reportar las observaciones más relevantes que se hayan detectado y posteriormente el seguimiento que se les ha dado.

BIBLIOGRAFIA

- ADAM ADAM, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo
"La fiscalización en México", UNAM, México, 1986, 250 p.
- ADAM ADAM, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo
"La auditoría interna en la administración pública federal", IMCP, México, 1980, 259 p.
- CASTRO VAZQUEZ, Raúl
"Contraloría Gubernamental", IMCP, México, 1996, 219 p.
- COOK, John W. y Winkle, Gary M.
"Auditoría", McGraw Hill, 3ª ed., México, 1990, 615 p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
McGraw Hill, quinta edición actualizada, México, 1997.
- DEFLESE, Phillip L. y otros
"Auditoría Montgomery", Limusa, 2ª ed., México, 1991, pp. 42-45.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto
"Elementos de Derecho Administrativo", Limusa, México, 1991, 235 p.
- ELIZONDO LOPEZ, Arturo
"Contaduría Contemporánea", ECAFSA, México, 1996, 295 p.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Porrúa, México, 1997.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
Porrúa, México, 1997.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Porrúa, México, 1997.
- Ley de Planeación
Porrúa, México, 1997.
- Manual General Operativo de Auditoría Pública para los Organos Internos de Control
SECODAM, 1998.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- SANTILLANA GONZALEZ, Juan Ramón
"Conoce las auditorías", IMCP, México, 1983, 198 p.
- SANTILLANA GONZALEZ, Juan Ramón
"Auditoría I", Ecasa, México, 1994, 401 p.

SECODAM, BOLETIN C-001 "Marco de actuación de los órganos internos de control en las dependencias del sector central".

SECODAM, BOLETIN C-004 "Marco de actuación de los órganos internos de control de las entidades del sector paraestatal".

SECODAM, BOLETIN C-005 "Disposiciones jurídico-administrativas aplicables a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal".

SECODAM, BOLETIN D "Bases generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos generales para la planeación y ejecución".

SECODAM, BOLETIN E "Bases generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Lineamientos generales para la elaboración del informe".

TAYLOR, Donald H.
"Auditoría", Limusa, México, 1991, 983 p.

UNAM
"La Contaduría Pública. Estudio de su génesis y de su evolución hasta nuestros días", México, 1983, 143 p.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis
"El control de la administración pública en México", UNAM, México, 1996, 343 p.

ARTICULOS

ALVAREZ ARGÜELLES, Roberto, "La Contaduría en el Sector Público del siglo 21", *Contaduría Pública*, México, Año 23, No. 264, Agosto 1994.

ALVAREZ ARGÜELLES, Roberto, "Modernización y desarrollo de la Administración Pública Federal", *Contaduría Pública*, México, Año 24, No. 276, Agosto 1995.

CASTELLANOS R, Ma. Hilda, "Retos y perspectivas de la fiscalización superior en el Distrito Federal", *Veritas*, México, Septiembre 1997.

COMISION de Auditoría Gubernamental del IMCP, "Auditoría Gubernamental o Auditoría Pública", *Contaduría Pública*, México, Año 22, Septiembre 1994.

COMISION de Auditoría Gubernamental del IMCP, "Nuevo enfoque de la auditoría gubernamental", *Contaduría Pública*, México, Año 24, No. 278, Octubre 1995.

GONZALEZ PAZ Y PUENTE, Francisco y Fernández Alarcón Arturo, "Los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal y el tratamiento de su información financiera", *Contaduría Pública*, México, Año 22, Septiembre 1994.

DEL VALLE NORIEGA, Jaime, "Las auditorías gubernamental y externa", *Contaduría Pública*, México, Año 24, No. 276, Agosto 1995.

MILAN BRITO, Ignacio, "Modernización de la Administración Pública", *Veritas*, México, Julio 1996.

VALERA BENITO, Armando J. L., "El Contador Público ante la rendición de cuentas públicas", *Contaduría Pública*, México, Año 25, No. 299, Julio 1997.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

Miércoles 15 de mayo de 1996, "Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", pp. 2

Martes 24 de diciembre de 1996, "Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Primera sección, pp. 3

Lunes 29 de septiembre de 1997, "Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo", Primera sección, pp. 51

ANEXO 1

RESUMEN DEL PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORIA

Hoja de ___

SECRETARIA
DE
CONTRALORIA
Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

Dependencia o Entidad _____

Fecha
DIA MES AÑO

No. de registro S-HCP _____

No. Pro- yecto de Revi- sión	Clave del Programa	R E V I S I O N	PROGRAMACION EN SEMANAS				Total Semana Revisión	Total Semana Hombre
			PRIMER TRIMESTRE	SEGUNDO TRIMESTRE	TERCER TRIMESTRE	CUARTO TRIMESTRE		
		1	1	1	1	1		
		2	2	2	2	2		
		3	3	3	3	3		
		4	4	4	4	4		
		5	5	5	5	5		
		6	6	6	6	6		
		7	7	7	7	7		
		8	8	8	8	8		
		9	9	9	9	9		
		10	10	10	10	10		
		11	11	11	11	11		
		12	12	12	12	12		
		13	13	13	13	13		
		14	14	14	14	14		
		15	15	15	15	15		
		16	16	16	16	16		
		17	17	17	17	17		
		18	18	18	18	18		
		19	19	19	19	19		
		20	20	20	20	20		
		21	21	21	21	21		
		22	22	22	22	22		
		23	23	23	23	23		
		24	24	24	24	24		
		25	25	25	25	25		
		26	26	26	26	26		
		27	27	27	27	27		
		28	28	28	28	28		
		29	29	29	29	29		
		30	30	30	30	30		
		31	31	31	31	31		
		32	32	32	32	32		
		33	33	33	33	33		
		34	34	34	34	34		
		35	35	35	35	35		
		36	36	36	36	36		
		37	37	37	37	37		
		38	38	38	38	38		
		39	39	39	39	39		
		40	40	40	40	40		
		41	41	41	41	41		
		42	42	42	42	42		
		43	43	43	43	43		
		44	44	44	44	44		
		45	45	45	45	45		
		46	46	46	46	46		
		47	47	47	47	47		
		48	48	48	48	48		
		49	49	49	49	49		
		50	50	50	50	50		
		51	51	51	51	51		
		52	52	52	52	52		
		53	53	53	53	53		
		54	54	54	54	54		
		55	55	55	55	55		
		56	56	56	56	56		
		57	57	57	57	57		
		58	58	58	58	58		
		59	59	59	59	59		
		60	60	60	60	60		
		61	61	61	61	61		
		62	62	62	62	62		
		63	63	63	63	63		
		64	64	64	64	64		
		65	65	65	65	65		
		66	66	66	66	66		
		67	67	67	67	67		
		68	68	68	68	68		
		69	69	69	69	69		
		70	70	70	70	70		
		71	71	71	71	71		
		72	72	72	72	72		
		73	73	73	73	73		
		74	74	74	74	74		
		75	75	75	75	75		
		76	76	76	76	76		
		77	77	77	77	77		
		78	78	78	78	78		
		79	79	79	79	79		
		80	80	80	80	80		
		81	81	81	81	81		
		82	82	82	82	82		
		83	83	83	83	83		
		84	84	84	84	84		
		85	85	85	85	85		
		86	86	86	86	86		
		87	87	87	87	87		
		88	88	88	88	88		
		89	89	89	89	89		
		90	90	90	90	90		
		91	91	91	91	91		
		92	92	92	92	92		
		93	93	93	93	93		
		94	94	94	94	94		
		95	95	95	95	95		
		96	96	96	96	96		
		97	97	97	97	97		
		98	98	98	98	98		
		99	99	99	99	99		
		100	100	100	100	100		
1 = ESTIMADO			NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD				TOTAL	1
2 = REAL			NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANISMO INTERNO DE CONTROL				ANUAL	2
							DE	
							SEMANAS	

FUERZA DE TRABAJO (No. de Personas)
TECNICO ADMIVO.
REAL
AUTORIZADO

ANEXO 3
ESTRUCTURA GENERAL PARA LA ELABORACION DE LA CARTA DE PLANEACION

SECRETARIA DE
CONTRALORIA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

ORGANO INTERNO DE CONTROL
EN *(Mencionar el nombre de la*
dependencia o entidad)

No. DE REVISION:	AREA A REVISAR:	FECHA:
TIPO DE REVISION:		TRIMESTRE:

I. ANTECEDENTES

II. OBJETIVO

III. ALCANCES

IV. PROBLEMATICA

V. ESTRATEGIA

VI. PERSONAL COMISIONADO

ANEXO 5
ORDEN DE AUDITORIA PARA REVISIONES INTEGRALES Y DE
RESULTADO DE PROGRAMAS

SECRETARIA DE
CONTRALORIA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

ORGANO INTERNO DE CONTROL
EN *(Mencionar el nombre de la
dependencia o entidad)*

ORDEN No. *(Anotar el número de la
revisión según el PACA)*

ASUNTO: Se ordena práctica de auditoría.

**(Nombre y cargo de la persona
responsable del área por auditar y
domicilio donde se ubica el área.)
P R E S E N T E**

México, D.F., a ___ de _____ de 1998.

Con objeto de verificar y promover en esa Unidad Administrativa el cumplimiento de sus programas sustantivos y de la normatividad aplicable, y con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 132, fracción III, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 26, fracción III, inciso 5, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Programa Anual de Control y Auditoría, se llevará a cabo la revisión No. *(Indicar el número de revisión de acuerdo con el PACA)* a esa Unidad Administrativa en sus áreas o cualquier otra instalación.

Para tal efecto, se servirá proporcionar a los CC. Auditores Internos: *(mencionar al personal comisionado)*, los registros, reportes, informes, correspondencia y demás efectos relativos a sus operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas que estimen necesarios, así como suministrarles todos los datos e información que soliciten para la ejecución de la auditoría.

Comunico a usted que la auditoría se dirigirá a *(mencionar de manera general los alcances de la auditoría)*.

Asimismo le agradeceré girar sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que el personal comisionado tenga acceso a las instalaciones de esta Unidad y se le brinden las facilidades necesarias para la realización de su cometido.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION
EL CONTRALOR INTERNO.

(Nombre y firma del titular del OIC)

c.c.p. *(Indicar las copias que deben remitirse a otras instancias)*

ANEXO 6

ORDEN DE AUDITORIA PARA REVISIONES DE SEGUIMIENTO

SECRETARIA DE
CONTRALORIA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

ORGANO INTERNO DE CONTROL
EN *(Mencionar el nombre de la
dependencia o entidad)*

ORDEN No. *(Anotar el número de la
revisión según el PACA)*

ASUNTO: Se ordena práctica de auditoría.

**(Nombre y cargo de la persona
responsable del área por auditar y
domicilio donde se ubica el área.)
P R E S E N T E**

México, D.F., a ____ de _____ de 1998.

Con objeto de comprobar en esa Unidad Administrativa el grado de cumplimiento en la atención de la problemática detectada en revisiones anteriores, y con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 132, fracción III, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 26, fracción III, inciso 5, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Programa Anual de Control y Auditoría, se llevará a cabo la revisión No. *(Indicar el número de revisión de acuerdo con el PACA)* a esa Unidad Administrativa en sus áreas o cualquier otra instalación.

Para tal efecto, se servirá proporcionar a los CC. Auditores Internos: *(mencionar al personal comisionado)*, los registros, reportes, informes, correspondencia y demás efectos relativos a sus operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas que estimen necesarios, así como suministrarles todos los datos e información que soliciten para la ejecución de la auditoría.

Comunico a usted que la auditoría se dirigirá a *(mencionar de manera general los aspectos susceptibles de seguimiento)*.

Asimismo le agradeceré girar sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que el personal comisionado tenga acceso a las instalaciones de esta Unidad y se le brinden las facilidades necesarias para la realización de su cometido.

**ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION
EL CONTRALOR INTERNO.**

(Nombre y firma del titular del OIC)

c.c.p. *(Indicar las copias que deben remitirse a otras instancias)*

ANEXO 7

ORDEN DE AUDITORIA PARA REVISIONES ESPECIFICAS

SECRETARIA DE
CONTRALORIA Y
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

ORGANO INTERNO DE CONTROL
EN *(Mencionar el nombre de la
dependencia o entidad)*

ORDEN No. *(Anotar el número de la
revisión según el PACA)*

ASUNTO: Se ordena práctica de auditoría.

**(Nombre y cargo de la persona
responsable del área por auditar y
domicilio donde se ubica el área.)**

P R E S E N T E

México, D.F., a ___ de _____ de 1998.

Con objeto de verificar y promover en esa Unidad Administrativa el cumplimiento de sus programas sustantivos y de la normatividad aplicable, y con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 132, fracción III, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 26, fracción III, inciso 5, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Programa Anual de Control y Auditoría, se llevará a cabo la revisión No. *(Indicar el número de revisión de acuerdo con el PACA)* a esa Unidad Administrativa en sus áreas o cualquier otra instalación.

Para tal efecto, se servirá proporcionar a los CC. Auditores Internos: *(mencionar al personal comisionado)*, los registros, reportes, informes, correspondencia y demás efectos relativos a sus operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas que estimen necesarios, así como suministrarles todos los datos e información que soliciten para la ejecución de la auditoría.

Comunico a usted que los auditores tienen instrucciones de exponerle el alcance de los trabajos a desarrollar.

Asimismo le agradeceré girar sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que el personal comisionado tenga acceso a las instalaciones de esta Unidad y se le brinden las facilidades necesarias para la realización de su cometido.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION
EL CONTRALOR INTERNO.

(Nombre y firma del titular del OIC)

c.c.p. *(Indicar las copias que deben remitirse a otras instancias)*

ANEXO 8 ACTA DE INICIO DE AUDITORIA

Nombre: Anotar el nombre de la dependencia o entidad.

Servidor Público: Anotar el nombre con quien se entiende la diligencia.

Giro: Anotar el objetivo de la dependencia o entidad.

Oficio Núm. Anotar el número de orden de la auditoría.

Ubicación: Anotar el domicilio donde se levanta el acta.

Acta de visita: Anotar "Acta de Inicio de Auditoría".

(FOLIO) 200980001

(El folio se conforma por el número de la orden de auditoría, los últimos dos dígitos del año y un número consecutivo de cuatro dígitos que inicie con 0001.)

En la Ciudad de México, D.F. (o lugar donde se levanta el acta), siendo las (hora de inicio del acto) horas del día (día del mes) de (mes de que se trate) de (año correspondiente), los CC. (mencionar los nombres completos de los auditores comisionados) **Audidores Internos, adscritos al Órgano Interno de Control** en (mencionar la dependencia o entidad de que se trate), hacen constar que se constituyeron en (domicilio completo del lugar donde se levanta el acta) domicilio de (nombre de la dependencia o entidad), a efecto de iniciar la visita domiciliar de auditoría contenida en la orden que mas adelante se detalla, con la presencia del (mencionar con qué persona se presentan los auditores, su cargo, documento con que se identifica o poder que lo acredita como tal. En su caso, también debe mencionarse se la persona con quien se entiende la diligencia fue designado en sustitución por el servidor público que debió atender la diligencia), ante quien se identifican los **Audidores Internos** con sus credenciales números (anotar el número de credencial Institucional de cada auditor), a fin de proceder a levantar la presente Acta de Inicio de Auditoría con el objeto de consignar los siguientes hechos:-----

Se hace constar que con la Orden de Auditoría número (anotar el número de la orden de auditoría) de fecha (día, mes y año de la orden de auditoría), girada por el C. (anotar el nombre y cargo de la persona que expidió la orden de auditoría), se presentó al día de hoy el personal comisionado para realizar la auditoría ahí ordenada, procediendo a entregar el oficio original que la contiene y una copia del mismo a (mencionar quién recibió la orden de auditoría y con qué carácter la recibió), quien firma de recibido de su puño y letra en la copia de la orden citada. En lo sucesivo el C. (mencionar nuevamente el nombre de la persona con quien se entiende la diligencia) será la persona con quien se entienda la auditoría. -----

Acto seguido, los **Audidores Internos** requieren al C. (mencionar al servidor público con quien se entiende la diligencia), para que designe a dos testigos de asistencia, procediendo a nombrar a los CC. (mencionar los nombres completos de las personas designadas como testigos, domicilios particulares, documentos con que se identifican, Registro Federal de Contribuyentes y nacionalidad). Dichos testigos aceptaron el nombramiento.-----

Leída la presente Acta y no habiendo más hechos que hacer constar se da por terminada esta fase de la diligencia, siendo las (anotar la hora en que concluye el levantamiento del acta)

-----pasa el folio 200980002-----

Nombre: Anotar el nombre de la dependencia o entidad.

Servidor Público: Anotar el nombre con quien se entiende la diligencia.

Giro: Anotar el objetivo de la dependencia o entidad.

Oficio Núm. Anotar el número de orden de la auditoría.

Ubicación: Anotar el domicilio donde se levanta el acta.

Acta de visita: Anotar "Acta de Inicio de Auditoría".

200980002

-----viene del folio 200980001-----

del día de su fecha, levantándose en original y cuatro copias, de las cuales se entrega una legible a la persona con quien se entendió la diligencia, después de firmar al final del acta y al margen de todos y cada uno de sus folios, las personas que en ella intervinieron, dando inicio formal a la auditoría que nos ocupa

Conste. _____

POR (mencionar el nombre del área que intervino en el acta y el nombre de la dependencia o entidad).

C. (anotar el nombre del servidor público con quien se entendió la diligencia)

**POR EL ORGANO INTERNO DE CONTROL EN
(MENCIONAR EL NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD)**

C. (nombre del auditor comisionado)

C. (nombre del auditor comisionado)

TESTIGOS

C. (anotar el nombre del primer testigo)

C. (anotar el nombre del segundo testigo)

ANEXO 11

SECRETARIA DE
CONTRALORIA
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

SUBSECRETARIA DE NORMATIVIDAD Y CONTROL DE LA GESTION PUBLICA
UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

ORGANO INTERNO DE CONTROL EN
(NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD)

HOJA No. DE
NUMERO DE ORDEN DE AUDITORIA:
NUMERO DE OBSERVACION:
MONTO FISCALIZABLE:
MONTO FISCALIZADO:
MONTO DE LA IRREGULARIDAD:
CLASIFICACION DE LA OBSERVACION:

CEDULA DE SEGUIMIENTO

SECTOR: _____ CLAVE DE LA DEP. O ENT. _____
AREA AUDITADA: _____ TIPO DE AUDITORIA: _____
OBSERVACION: _____ RESUELTA: _____ NO RESUELTA: _____

OBSERVACION	MOTIVOS	REPLANTEAMIENTO	ACCIONES ACORDADAS
TITULO DE LA OBSERVACION			

COORDINADOR RESPONSABLE DE LA AUDITORIA _____

ANEXO 12
OFICIO DE ENVIO DEL INFORME DE AUDITORIA

OFICIO No. (Anotar el
número que corresponda)

FECHA:

(ANOTAR NOMBRE DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD).
(CARGO DEL DESTINATARIO).
(DOMICILIO INSTITUCIONAL DEL DESTINATARIO).
P R E S E N T E .

Como resultado de la revisión practicada a esa (mencionar el área revisada o, en su caso, la entidad, órgano desconcentrado o unidad administrativa, según corresponda) al amparo y en cumplimiento de la orden de auditoría No. (anotar el número asignado a la revisión) de fecha (mencionar la fecha de emisión de la orden de auditoría), adjunto se envía el informe de resultados, así como las observaciones determinadas y recomendaciones efectuadas, mismas que fueron comentadas por los auditores que participaron en la revisión, con los servidores públicos superiores y de mandos medios responsables de atenderlas.

De las (anotar la cantidad total de observaciones determinadas) observaciones derivadas del análisis practicado a diversas operaciones realizadas por el área revisada, destacan por su importancia las siguientes:

(Citar de manera concreta y agrupada por rubro -Servicios Personales, Fondos y Valores, Adquisiciones, Obra Pública, Servicios al Público, Informática u otro- las observaciones de mayor relevancia)

Al respecto, solicito a usted girar sus apreciables instrucciones a fin de que a la brevedad se implanten las medidas correctivas y preventivas contenidas en el informe de referencia, conforme a los términos y plazos acordados en el comentario de las observaciones; toda vez que en un plazo de (mencionar la cantidad de días en que se realizará la auditoría de seguimiento) días hábiles realizaremos la auditoría de seguimiento correspondiente, a fin de constatar la solventación de las observaciones detectadas.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION
EL CONTRALOR INTERNO.

(NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR)

c.c.p. TITULAR DE LA COORDINADORA DE SECTOR (EN SU CASO).
SUBSECRETARIO DE NORMATIVIDAD Y CONTROL DE LA GESTION PUBLICA.- SECODAM.
COMISARIO ENCARGADO DEL SECTOR CORRESPONDIENTE.
TITULAR DE LA UNIDAD DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA.- SECODAM.
CONTRALOR INTERNO O AUDITOR GENERAL DE LA COORDINADORA DE SECTOR (EN SU CASO).
TITULAR DEL AREA AUDITADA.

ANEXO 13
DATOS QUE DEBE CONTENER LA CARATULA DEL INFORME DE
AUDITORIA

INFORME DE AUDITORIA

NUMERO DE REVISION:

- SECTOR:** (Mencionar el nombre del sector al que pertenece la dependencia o entidad)
- DEPENDENCIA O ENTIDAD:** (Indicar el nombre completo)
- AREA AUDITADA:** (Indicar el nombre completo del área sujeta a revisión)
- TIPO DE AUDITORIA:** (Indicar la modalidad de auditoría de que se trata: Integral, específica o resultado de programa)
- PERIODO REVISADO:** (Período en que se realizaron las operaciones sujetas a revisión)
- FECHA DE INICIO:** (Anotar la fecha en que dio inicio la auditoría)
- FECHA DE CONCLUSION:** (Anotar la fecha en que concluyó la auditoría)
- FECHA DE DISCUSION:** (Anotar la fecha en que se efectuó el comentario de las observaciones con los servidores públicos de las áreas responsables.)
- COORDINADOR ENCARGADO:** (Nombre del servidor público del órgano interno de control que fungió como tal)
- JEFE DE GRUPO:** (Nombre del servidor público del órgano interno de control que fungió como tal)

ANEXO 14
DATOS QUE DEBE CONTENER EL INDICE DEL INFORME DE AUDITORIA

INDICE

PAGINA

(Anotar el número de
página donde se ubica
cada capítulo)

I. ANTECEDENTES.

II. PERIODO, OBJETIVO Y ALCANCE DE LA REVISION.

III. RESULTADO DEL TRABAJO DESARROLLADO.

IV. CONCLUSION Y RECOMENDACION GENERAL.

V. OBSERVACIONES.

ANEXO 15

REPORTE DE OBSERVACIONES RELEVANTES

Hoja de de

SECRETARIA
DE
CONTRALORIA
Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

Dependencia o Entidad

Fecha
DA MES AÑO

No. de registro SHCP

No. Pro- greso de Re- visión.	Fecha de termi- nación de la Revisión.	Observa- ción	No.	Clave del Programa	Revisión *	OBSERVACIONES RELEVANTES	RECOMENDACIONES DE SOLUCION	Fecha de Implementación Programada
	DA MES AÑO							DA MES AÑO

NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANISMO INTERNO DE CONTROL

* CANCELADA- 91
EN PROCESO- 92 SIN OBSERVACIONES - 93

ANEXO 16

REPORTE DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

Hoja de _

SECRETARIA
DE
CONTRALORIA
Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

Dependencia o Entidad _____

No. de registro SHCP _____

Fecha
DIA MES AÑO

No. Pro- yecto de Revisión SHCP	Fecha de Observación DIA MES AÑO	Fecha de Programación DIA MES AÑO	Fecha Real de Implantación DIA MES AÑO	Caracte- rísticas del Seguimiento	Acciones tomadas para la Implan- tación de las recomendaciones o en su caso replanteamiento de observaciones.	Comentarios sobre recomendaciones en proceso de implantación o en su caso replanteamiento de recomendaciones.
NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANISMO INTERNO DE CONTROL						
Recomendaciones Preventivas y Correctivas Implantadas 90						
Recomendaciones Preventivas y Correctivas Replanteadas 94						
Observaciones Relevantes Derivadas del Seguimiento 95						
Recomendaciones Preventivas y Correctivas en Proceso de Implantación 96						
Recomendaciones Preventivas y Correctivas no Implantadas 97						

ANEXO 17

CEDULA UNICA DE AUDITORIA

AREA AUDITADA: _____

TIPO DE AUDITORIA: _____ NUMERO DE REVISION: _____

FECHA DE INICIO: _____ FECHA DE TERMINO: _____

TIEMPO REAL EMPLEADO: _____ PERIODO REVISADO: _____

NOMBRE DEL COORDINADOR DE LA AUDITORIA: _____

CANTIDAD DE AUDITORES ASIGNADOS: _____

NUMERO DE OBSERVACIONES DETERMINADAS POR RUBRO:

RUBRO	No. OBS.	*	OIC	SECODAM	CMH	OTROS
FONDOS Y VALORES						
SERVICIOS PERSONALES						
ADQUISICIONES						
OBRA PUBLICA						
SERVICIOS						
DESEPEÑO						
INFORMATICA						
OTROS						
TOTAL:						

MONTOS REVISADOS (EN MILES \$)

CONCEPTO	MONTOS	*	OIC	SECODAM	CMH	OTROS
IRREGULAR						
RECUPERABLE						
RECUPERADO						
PRESUPUESTO						
FISCALIZABLE						
FISCALIZADO						

NOTA: * Para las auditorías de seguimiento se deberán anotar por separado las observaciones determinadas por otras instancias fiscalizadoras, así como los montos.

ANEXO 18

EVALUACION DE LA AUDITORIA

AREA AUDITADA: _____

TIPO DE AUDITORIA: _____ NUMERO DE AUDITORIA: _____

FECHA DE INICIO: _____ FECHA DE TERMINO: _____

PERIODO REVISADO: _____

DESCRIPCION DE LA AUDITORIA: _____

EVALUACION

CONCEPTO	TRABAJO REALIZADO			OBSERVACIONES
	SI	NO	N/A	
1. ¿Se cumplió con el programa de trabajo?				
2. ¿Se encuentra en el expediente de auditoría la carta de planeación autorizada por el director?				
3. ¿En el marco conceptual detallado para la revisión de cada rubro revisado se incluyó el universo de las operaciones, los alcances, procedimientos a ejecutar y las conclusiones?				
4. ¿Fueron adecuadas las bases para determinar los alcances de la revisión?				
5. ¿La revisión se realizó conforme a lo establecido en el Manual de Auditoría Pública?				
6. ¿Se encuentran en papeles de trabajo bien definidas y soportadas legalmente las observaciones detectadas?				
7. ¿Existe evidencia suficiente y competente de que se hayan revisado los papeles de trabajo?				
8. ¿Se observó durante el desarrollo de la revisión el apego a las Normas Generales de Auditoría Pública?				
9. ¿Se cuenta con informe o proyecto de informe en donde consten las observaciones determinadas en la revisión?				

NOMBRE Y FIRMA DEL DIRECTOR RESPONSABLE

NOMBRE Y FIRMA DEL COORDINADOR RESPONSABLE