

10
Zuj



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

LA AUDITORIA INTERNA APLICADA POR LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

SEMINARIO DE INVESTIGACION
C O N T A B L E
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A :
EVERARDO ANDRADE LOPEZ

ASESOR DEL SEMINARIO:
C.P. ALFREDO ADAM ADAM



MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

33037



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

LA AUDITORIA INTERNA APLICADA POR LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

	pag.
Introducción	1
CAPITULO I	
Antecedentes de la función de control y fiscalización en México y marco conceptual de la auditoría	4
I.1 Época precolombina	6
I.2 Época virreinal	6
I.3 Época independiente	7
I.4 Época porfirista	8
I.5 Época postrevolucionaria	8
I.6 Época contemporánea	9
I.7 Marco conceptual de la auditoría	12
I.7.1 Conceptualización de la auditoría	12
I.7.2 Clases y tipos de auditoría	14
I.7.2.1 Interna	14
I.7.2.2 Externa	15
I.7.2.3 Privada	15
I.7.2.4 Pública	15
I.7.2.5 Específica	15
I.7.2.5.1 Administrativa	17
I.7.2.5.2 Operativa	17
I.7.2.5.3 Financiera	18
I.7.2.6 Legalidad	20
I.7.2.7 Sustantiva	20
I.7.2.8 Integral	21
I.7.3 Enfoque del flujo de operación	22
I.7.4 Seguimiento de la auditoría	22
CAPÍTULO II	
Fundamento legal de los Órganos Internos de Control	23
II.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	26
II.2 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	28
II.3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público	30
II.4 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	32
II.5 Iniciativa de ley "Creación del Órgano Superior de Auditoría de la Federación"	35

CAPÍTULO III		
Auditoría pública		41
III.1	Preámbulo	43
III.2	Sujetos de auditoría pública	43
III.3	Objetivos	44
III.4	Alcance	45
III.5	Auditor público	45
III.6	Normas Generales de Auditoría Pública	46
III.6.1	Personales	47
III.6.2	Ejecución del trabajo	47
III.6.3	Informe de auditoría y seguimiento	48
III.7	Técnicas de auditoría	49
III.7.1	Clasificación	49
III.7.1.1	Estudio general	49
III.7.1.2	Análisis	49
III.7.1.3	Inspección	50
III.7.1.4	Confirmación	50
III.7.1.5	Investigación	50
III.7.1.6	Declaraciones o certificaciones	50
III.7.1.7	Observación	50
III.7.1.8	Cálculo	50
III.8	Procedimientos de auditoría	51
III.8.1	Alcance	51
CAPÍTULO IV		
Metodología de la función de auditoría pública		53
IV.1	Preámbulo	55
IV.2	Metodología	56
IV.2.1	Planeación general	56
IV.2.1.1	Investigación previa	57
IV.2.2	Planeación detallada	60
IV.2.2.1	Estudio preliminar	60
IV.2.2.2	Examen y evaluación de los sistemas de control	61
IV.2.2.3	Determinación de los objetivos específicos de la auditoría	63
IV.2.2.4	Formulación del programa específico de revisión	64
IV.2.3	Ejecución de la auditoría	64
IV.2.3.1	Papeles de trabajo	66
IV.2.3.2	Índices y marcas de auditoría	68
IV.2.3.3	Cédulas de observaciones	68
IV.2.3.4	Cédulas de seguimiento	69
IV.2.4	Supervisión del trabajo de auditoría	70
IV.2.5	Informe de auditoría	72
IV.2.5.1	Estructura del informe	73
IV.2.6	Seguimiento de recomendaciones	75

CAPÍTULO V		
Actividades de los Órganos Internos de Control	76	
V.1	Preámbulo	78
V.2	Fundamento legal específico	79
V.3	Objetivos generales	79
V.4	Facultades	80
V.5	Funciones	82
V.5.1	Organización interna	82
V.5.2	Evaluación y control	84
V.5.3	Supervisión y auditoría	85
V.5.4	Quejas y denuncias	87
Conclusiones		88
Bibliografía		91

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por haberme dado la oportunidad de pertenecer orgullosamente a ella.

A la Facultad de Contaduría y Administración,
por darme las herramientas necesarias
para iniciarme en la senda profesional.

A mis profesores,
por compartir sus conocimientos y tiempo en la docencia.

Con admiración, gratitud y respeto a mi asesor
C. P. Alfredo Adam Adam.

A Carmen Ruiz Loa,
por su valiosa ayuda y apoyo en el momento justo.

Con especial cariño a mi madre Nelly López Ganem,
quien me brinda un constante ejemplo de tenacidad y lucha,
apoyándose en cualquier momento de mi vida,
siendo un impulso constante para la consecución
de mis objetivos trazados a lo largo de este tiempo.

A mi padre,
Everardo Andrade Cruz (q. p. d)
porque sé que estaría orgulloso.

A mis hermanos,
Fer, Ale y Ana
por impulsarme, apoyarme y
motivarme en todo momento.

Con gratitud y respeto al Lic. Alfonso Moreno Curtis
por su ayuda y ejemplo durante tantos años

A mi amigo,
Luis Gallegos Tovar
por compartir una amistad sincera y valiosa,
ayudándome a iniciar este proyecto.

INTRODUCCIÓN

De todas las actividades que realiza el gobierno a través de la Administración Pública, destaca la de proveer de los servicios básicos a la población. Desprendiéndose así la necesidad de mejorar dichos servicios, requiriendo de una mayor transparencia y honestidad en todas las actividades.

Para ello, la atención de las diversas necesidades de la población se tiene que realizar de una manera eficiente, efectiva y oportuna ya que su importancia es fundamental, al ser esta la beneficiaria de los bienes y servicios públicos que los sufraga en forma directa o indirecta a través del pago de impuestos u otros conceptos.

Aunado a lo anterior, la situación económica y financiera que impera en el país, demanda por su parte, mayor racionalidad tanto en la asignación como en el ejercicio presupuestario.

Así mismo, la realización de un mayor volumen de operaciones y actividades en la Administración Pública Federal ha dado origen a la delegación de funciones y responsabilidades en subordinados que auxilian a los funcionarios responsables de las mismas en el cumplimiento de las metas y objetivos fijados por las entidades en el momento de su creación.

Para controlar dicha delegación de funciones y responsabilidades se hace necesario la creación de sistemas y procedimientos contables, financieros y administrativos en los que interviene directamente el Licenciado en Contaduría, a fin de obtener una mayor organización optimizando el logro de las metas establecidas.

De todo esto, se desprende la necesidad de los funcionarios para supervisar a detalle las operaciones y actividades dentro de las dependencias y entidades del sector

Valiéndose entonces, de un mecanismo que permita evaluar periódicamente los sistemas y procedimientos existentes, así como las operaciones, con el fin de tener un control efectivo de las operaciones contables, presupuestales, programáticas y económicas que el gobierno realiza por medio de la administración de sus recursos, auxiliándose entonces de la auditoría.

Dando como consecuencia, que en el Sector Público en México al igual que la empresa como una institución, debe de tener control de sus actividades por medio de una contabilidad y ésta a su vez tiene que ser revisada o controlada por otras personas, ajenas al área contable u operativa.

Surgiendo así los Órganos Internos de Control como parte integrante del sistema fiscalizador del Gobierno Federal Mexicano.

La importancia de los Órganos Internos de Control o también conocidos como Contralorías Internas estriba en que son unidades de apoyo a la función directiva de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éstas revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos, de efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales, proponiendo recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones.

Estas unidades realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM).

En el primer capítulo se enuncian los antecedentes de la función de control y fiscalización en México desde la época precolombina hasta la contemporánea. Así mismo se esboza el marco conceptual de la auditoría mencionando distintos conceptos y clasificación de la misma.

En el segundo capítulo se manifiesta los principales organismos fiscalizadores con los que se tiene una estrecha actividad como Órgano Interno de Control, así como el fundamento legal que enmarca su actuación.

Posteriormente en el tercer capítulo se describe en forma detallada la función de la auditoría pública con base en la Normas Generales de Auditoría Pública.

En el siguiente capítulo se describe la metodología de la función de la auditoría pública en cada una de sus etapas.

Y por último en el quinto capítulo se señalan las principales actividades que realizan los Órganos Internos de Control.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN EN MÉXICO Y MARCO CONCEPTUAL DE LA AUDITORÍA

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN EN MÉXICO Y MARCO CONCEPTUAL DE LA AUDITORÍA

- I.1 Época precolombina
- I.2 Época virreinal
- I.3 Época independiente
- I.4 Época porfirista
- I.5 Época postrevolucionaria
- I.6 Época contemporánea
- I.7 Marco conceptual de la auditoría
 - I.7.1 Conceptualización de la auditoría
 - I.7.2 Clases y tipos de auditoría
 - I.7.2.1 Interna
 - I.7.2.2 Externa
 - I.7.2.3 Privada
 - I.7.2.4 Pública
 - I.7.2.5 Específica
 - I.7.2.5.1 Administrativa
 - I.7.2.5.2 Operativa
 - I.7.2.5.3 Financiera
 - I.7.2.6 Legalidad
 - I.7.2.7 Sustantiva
 - I.7.2.8 Integral
 - I.7.3 Flujo de operación
 - I.7.4 Seguimiento

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN EN MÉXICO Y MARCO CONCEPTUAL DE LA AUDITORÍA

I.1. ÉPOCA PRECOLOMBINA

Los jeroglíficos grabados en los códices representaban los tributos que recibían los aztecas, se fijaban los objetos motivo del impuesto que debían remitir los pueblos esclavizados o conquistados; cada ochenta días se recaudaban los productos y se almacenaban.

La hacienda pública llevaba cuenta exacta de lo entregado en armas, plumas, trajes, objetos de diversa índole. Los mercaderes que tributaban mercancías y los dueños de la tierra daban parte de sus productos.

I.2. ÉPOCA VIRREINAL

La oficina de Tesorería General data desde la conquista, el capitán Alderete fue el primero que obtuvo el título de tesorero a quien le sucedió Alonso de Estrada, Rodrigo de Albornoz, Gonzalo de Salazar, nombrados tesorero, factor y contador. En 1533 se les dio la facultad de nombrar tenientes, no existe constancia de que se llevaran libros, pero habían tres arcas en las que se guardaba el tesoro de la hacienda pública y el impuesto que se otorgaba al rey de España era del 5%, éste se llamaba el Quinto Real.

En la casa de Cortés en Coyoacán, se instaló, el 7 de marzo de 1524, el primer cabildo metropolitano formado por el alcalde mayor Francisco de las Casas, alcaldes ordinarios y regidores, formándose con esto el primer ayuntamiento de la Nueva España; ahí se dictaba la reglamentación para cada oficio.

Por cédula real firmada el 13 de diciembre de 1527 en la ciudad de Burgos en España, el emperador Carlos V nombró una audiencia compuesta por un presidente y cuatro oidores con amplias facultades para gobernar la Nueva España.

El 15 de octubre de 1535, llega a la ciudad de México, el primer virrey de la Nueva España, Don Antonio de Mendoza, Conde de Tendilla, comendador de Socuellanos en la orden de Santiago, y camarero del Emperador Carlos V. Él, a su vez, era el representante del rey, gobernador, capitán general, presidente de la Gran Audiencia, vicepatrono de la Iglesia, su función era la de vigilar el trato a los indios de la Nueva España, cuidar el progreso y el aumento de la Real Hacienda, designar alcaldes, mayores y corregidores entre otras funciones.

La oficina de la Tesorería General en el siglo XVIII, establece dos plazas a título de veedor, y proveedor y, en coordinación con el factor en 1782, se crea la mesa de guerra y revistas para ajustes de tropa. En 1787, se crean las funciones de tesorero y contador que llevaba el factor, y se nombra un guarda general de almacenes y finanzas, y un teniente de custodia y depósitos.

En 1789 se extingue la tesorería media, y se nombra un oficial mayor, y contaba esta tesorería con dos ministros, un teniente y veinte oficiales, entre ellos uno de bulas y otro de papel sellado. En 1803 se aprueba en Madrid un aumento de plazas y en 1812 se establece la tesorería como contaduría provisional.

I.3. ÉPOCA INDEPENDIENTE

Comprende el período más prolongado de inestabilidad de la hacienda pública, se implantan las principales disposiciones legales. El 29 de noviembre de 1821 se crea por decreto la primera regencia circulada por el Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el 8 de noviembre del mismo año se crea con la siguiente dotación de empleados: 10 oficiales, 4 escribanos, 1 archivero, 1 mozo y 2 ordenanzas.

Por decreto el 16 de noviembre de 1824, ordenado por el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, se ordena que el secretario dirigiese las rentas del Estado, y quedaban extinguidas las direcciones y contadurías generales de rentas, así también la contaduría mayor de cuentas.

El 26 de enero de 1825, se decreta el primer reglamento provisional de rentas, el 4 de diciembre del mismo año se establece una dirección de gobierno y otra de todos los ramos de la federación, Así también, se establecen los departamentos de gobierno, el departamento de cuentas y razón, la oficina de rezagos y glosa y fenecimiento de cuentas anteriores y la clasificación de rentas.

A pesar de las intervenciones y la guerra de reforma, tuvo varios domicilios esta tesorería, desde la ciudad de México, pasando por San Luis Potosí, Guadalajara, Monterrey, entre otras ciudades, hasta Paso del Norte (hoy CD. Juárez), la cual dependió del ministro de Hacienda hasta volver a la ciudad de México.

I.4. ÉPOCA PORFIRISTA

En este período se estabilizan las instituciones, se asientan las bases de la centralización de la administración pública federal, y de la elaboración de la cuenta pública a cargo del ministro de Hacienda, la cual ya servía de base para el informe presidencial. Se le dan nuevas oficinas en el Palacio Nacional con el nombre de Tesorería de la Federación con oficinas en las capitales de los Estados de la República, y se centralizan en ésta los ingresos, egresos y deuda pública por parte del ministro de Hacienda.

I.5. ÉPOCA POSTREVOLUCIONARIA

Este período se ve afectado por la Revolución Mexicana, en sus primeros años se instala el Departamento de Contabilidad y Glosa, funcionando hasta el 25 de diciembre de 1917 cuando se promulga la Ley de Secretarías de Estado.

Se crea el Departamento de Contraloría en 1918, expide su propia ley de funcionamiento y depende de la Secretaría de Hacienda. Es así como, durante su vida institucional, se estableció el sistema de contabilidad, glosa, fiscalización y control previo, con el propósito de mantener los ingresos y egresos de la Federación en los límites de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

El 22 de junio de 1926 el presidente Plutarco Elías Calles le da una nueva oficina a la Tesorería de la Federación.

1.6. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

La función de control, fiscalización y evaluación del ejercicio público en el ámbito del Poder Ejecutivo, tiene antecedentes de gran significación, entre los que destaca la creación del Departamento de Contraloría que operó desde el año de 1917 hasta 1932 y cuyo titular era el Contralor General de la Nación.

En 1932, mediante la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se acordó la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de contraloría pública, cuyo primer momento abarcó el período de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas. A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las Entidades paraestatales.

De 1959 a 1976, se estableció un sistema triangular de contraloría entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las extintas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que compartían funciones para el control del Sector paraestatal.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control.

En esa época se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública.

En 1982 se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y Publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, dio origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La SECOGEF, asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la entonces conocida como de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido además otras nuevas atribuciones hasta completar el esquema de contraloría antes presentado.

De esta forma se estableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático, y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública, funciones que en su conjunto conforman el "Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública".

El 24 de diciembre de 1996 y el 29 de septiembre de 1997, se Publicaron en el Diario Oficial de la Federación decretos que reformaron las funciones y atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes SECOGEF).

Debido a las modificaciones esta dependencia inicia un proceso de desregularización de las principales actividades que pasan a formar parte de las atribuciones de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

La parte del proceso de desregularización que correspondió a la Dirección General de Auditoría Gubernamental (de la propia SECODAM), se centró en dos aspectos fundamentales:

⇒ Estandarizar el desarrollo de las auditorías en los Órganos Internos de Control, y

⇒ Modificar el Manual de Auditoría Pública en lo relativo a la Auditoría Gubernamental.

1.7 MARCO CONCEPTUAL DE LA AUDITORÍA

1.7.1 CONCEPTUALIZACION DE LA AUDITORÍA

Partiré de la idea básica de que una auditoría es simple y llanamente un proceso de revisión, con el objeto de hacer una evaluación, y así emitir una opinión profesional.

El término auditoría se asocia con revisión, examen o evaluación.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos en sus boletines y procedimientos de auditoría la definen como "el examen de los libros, comprobantes y otros registros contables de un individuo o corporación mediante el empleo y consideración sistematizada que son afines a la naturaleza del examen, con el propósito de informar sobre la integridad y exactitud de la contabilidad y de una manera preponderante, emitir una opinión de que los estados financieros que se formulen, presentan razonablemente la situación financiera y el resultado de las operaciones de la empresa auditada".

Así entonces al definir a la auditoría pública, el Manual de Auditoría Pública emitido por la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) señala que es una "función que apoya a la parte ejecutiva de las dependencias y entidades, orientada a la verificación, examen y evaluación, planeación de los controles internos, de la productividad tanto interna como externa y de la observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el efectivo logro de las metas y objetivos."

Otra definición importante es la que nos proporciona el C.P Alfredo Adam Adam en su obra "La Fiscalización en México", definiéndola como "El examen o revisión de las funciones, actividades y operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, realizadas

por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de evaluar si el todo o parte de los estados financieros y presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o ejercicio presupuestal, si los objetivos y metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que se les asocian y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables. Ahora bien, **los principales objetivos de la auditoría pública**, son:

a) Verificar, examinar y evaluar si:

⇒ Los recursos financieros, humanos y materiales que solicitan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, son adquiridos en términos de economía en cantidad, calidad y costo.

⇒ Los recursos financieros, humanos y materiales adquiridos y existentes se manejan con eficiencia, garantizando que los mismos resulten suficientes y no excesivos para llevar a cabo sus funciones.

⇒ La combinación de recursos y funciones que se lleva a cabo en términos de operación y registro, aseguran la eficacia necesaria para guardar una óptima relación entre bienes y servicios utilizados y producidos para alcanzar las metas y objetivos.

b) Determinar los errores e irregularidades, sus causas y efectos, así como emitir conclusiones y recomendaciones que coadyuven a la mejora de la operación para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos

I.7.2 CLASES Y TIPOS DE AUDITORÍA

La auditoría se clasifica según su ámbito de aplicación, en:

I.7.2.1 INTERNA

Se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia, por personal adscrito y que depende económicamente de las mismas. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información sobre el resultado de su gestión, propiciando en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de objetivos y metas previstas.

Hablar de la auditoría interna es referirse a la que se realiza dentro de las dependencias y entidades del sector público, a través de los órganos internos de control o también conocidos como contralorías internas. El objetivo no es propiamente emitir una opinión sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros, sino el de evaluar las operaciones desde el punto de vista presupuestal realizadas por las propias dependencias y entidades.

Propiamente la auditoría es interna cuando la realiza un órgano de la misma organización, que además no participa en actividades operativas, para poder realizar las funciones con la objetividad y autonomía requerida.

Además es importante hacer mención que dicha actividad de auditoría interna se lleva a cabo por personal que depende económicamente de la dependencia o entidad. No obstante, que es requisito indispensable la existencia de una absoluta independencia mental y jerárquica a fin de que este tipo de auditoría cumpla sus objetivos primordiales.

I.7.2.2 EXTERNA

Se lleva acabo por profesionales independientes de la dependencia o entidad. De los tipos de auditoría que realiza la más común y que los identifica, es la auditoría conocida como "Auditoría de estados financieros".

Por su competencia la auditoría se divide en:

I.7.2.3 PRIVADA

Se realiza en negociaciones, empresas o sociedades identificadas como del sector privado.

I.7.2.4 PÚBLICA

Se realiza en entidades y dependencias que integran la Administración Pública Federal, también conocido como Sector Público. Marco donde se desenvolverá la presente investigación.

Para los efectos del presente trabajo de investigación, la auditoría pública se compone de las siguientes divisiones, según lo señala el "Manual de Auditoría Pública", editado por la propia SECODAM:

I.7.2.5 AUDITORÍA ESPECIFICA.

Se refiere a revisiones determinadas, aisladas y limitadas con alcances, enfoques y objetivos particulares ya sea:

A determinadas unidades administrativas, recursos , áreas o programas, abarcando todas las fases que integran su operación (organización, planeación, controles internos, observancia de la legislación y obtención de metas y objetivos) y sometiendo a cada una de ellas a los diferentes tipos de auditoria que les sean aplicables (administrativa, operativa, financiera, de legalidad o sustantiva) o

A determinadas fases de todas las unidades administrativas, recursos, áreas o programas que integran la operación, aplicando a cada una de ellas el tipo de auditoría que se requiera según sus objetivos particulares.

Las instancias que por sus características y por las propias de esta clase de auditoría pueden desempeñarla, son: los Órganos Internos de Control, los Auditores Gubernamentales, los Auditores Externos y los Contralores Estatales.

La **auditoría específica** se puede aplicar cuando:

- a) Sea del interés del público en general o de un alto nivel ejecutivo, conocer el manejo de determinada unidad operativa, programa recurso o actividad, para informar a terceros o formarse su propio criterio y emprender las acciones aplicables (administrativas, penales y/o civiles) a que haya lugar.
- b) Sea del interés de alguna dependencia o entidad que preste sus servicios a otras dependencias o entidades, conocer de la oportunidad con la que se le retribuyen los servicios a cargo de éstas últimas (pago de impuestos federales, estatales o municipales, cuotas a instituciones de salud, primas de seguros, etc.)
- c) Sea del interés de la propia SECODAM, saber del cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos u otros ordenamientos aplicables en la Administración Pública Federal, que por encargo del Ejecutivo Federal, tengan la obligación de verificar o bien el adecuado manejo de programas o recursos.
- d) Sea del interés del propio Órgano Interno de Control, auditar unidades operativas, programas, recursos o actividades en las que de acuerdo a la investigación previa, se determine la ausencia o insuficiencia de controles adecuados u otros indicios mediante los cuales determine la existencia de riesgos potenciales en su operación.

e) Sea del interés del Ejecutivo Federal, de la SECODAM u otras instancias autorizadas, obtener un dictamen de los estados financieros de una entidad.

La **auditoría específica**, se compone a su vez de los siguientes tipos de auditoría:

I.7.2.5.1 AUDITORÍA ADMINISTRATIVA

Está orientada a la revisión, examen y evaluación de la organización de las áreas que llevan a cabo las operaciones con el objeto de que garanticen el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos e incluye aquellos aspectos relacionados con:

- ⇒ Su estructura orgánica, nivel jerárquico y calidad de los recursos humanos y materiales que la integran.
- ⇒ Programas de capacitación, adiestramiento y control de calidad.
- ⇒ División de actividades y supervisión.
- ⇒ Existencia y aplicación de manuales de organización.
- ⇒ Desconcentración y simplificación administrativas.
- ⇒ Mecanismos de autoevaluación.

I.7.2.5.2 AUDITORÍA OPERATIVA

Está orientada a la revisión, examen y evaluación de la planeación de la función y de los controles internos operativos que regulan con objeto de que aseguren economía, y eficiencia en la programación, manejo y salvaguarda de recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos.

Incluye aquellos aspectos relacionados con:

- ⇒ La definición de metas y objetivos.
- ⇒ El plan general de acción.
- ⇒ Los presupuestos de operación e inversión.

- ⇒ Existencia y aplicación de manuales de normas, políticas y procedimientos.
- ⇒ Flujo de operación.
- ⇒ Uso y archivo de documentación.
- ⇒ Sistemas basados en procesamiento electrónico de datos.
- ⇒ Salvaguarda de recursos
- ⇒ Cumplimiento de leyes y reglamentos aplicables en materia de economía y eficiencia.
- ⇒ Adquisición, uso y destino final de recursos.

I.7.2.5.3 AUDITORÍA FINANCIERA

Está orientada a la revisión, examen y evaluación de los controles internos contables. La auditoría financiera se puede orientar a la auditoría de estados financieros o de aspectos financieros en particular.

Las auditorías de estados financieros tienen por objeto determinar:

- ⇒ Si los estados financieros de la entidad auditada presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo o cambios en su situación financiera conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- ⇒ Si la entidad ha observado las leyes y reglamentos aplicables a aquellas transacciones y eventos que puedan tener un efecto importante en sus estados financieros.

Las auditorías de aspectos financieros en particular tienen como propósito determinar:

- ⇒ Si los informes financieros y sus elementos como cuentas, fondos o partidas, se presentan razonablemente.

⇒ Si la información financiera se presenta de acuerdo con criterios establecidos o declarados expresamente.

⇒ Si la entidad auditada ha cumplido con los requisitos financieros y fiscales específicos.

Las auditorías de aspectos financieros en particular pueden incluir las siguientes materias (por si o como complemento de auditorías administrativas y operativas, relacionadas con esas materias):

- a) Segmentos de estados financieros.
- b) Información financiera diversa (estados de ingresos y gastos, estados de entradas y salidas de efectivo e integraciones de activos fijos).
- c) Informes y anexos sobre aspectos financieros (gastos para programas o servicios específicos, modificaciones presupuestales y variaciones entre los resultados financieros estimados y reales).
- d) Contratos (licitaciones, precios unitarios, liquidaciones por terminación de contratos y cumplimiento de las condiciones contractuales).
- e) Control contable para regular la contabilidad, la preparación de informes financieros y el procesamiento de las transacciones.
- f) Sistemas basados en el procesamiento electrónico de datos.
- g) Sistemas financieros (sistemas de nómina).
- h) Fraudes.
- i) Subvenciones(subsidios).

I.7.2.6 AUDITORÍA DE LEGALIDAD.

Estas se orientan a la revisión, examen y evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales que le sean aplicables a la operación e información financiera de una dependencia o entidad cuya inobservancia pudiese afectar significativamente las cifras presentadas en la información financiera o en la adquisición, salvaguarda y uso de recursos.

I.7.2.7 AUDITORÍA SUSTANTIVA.

El propósito principal de esta auditoría es el revisar, examinar y evaluar el grado de cercanía o desviación en la obtención de metas y objetivos establecidos y de la efectividad de los logros obtenidos.

Este tipo de auditoría incluye el análisis de modos y métodos alternativos a través de los cuales se pueden lograr los objetivos.

Incluye también aspectos tales como:

- ⇒ Indicadores sociales.
- ⇒ Grado de atención a la población objetivo.
- ⇒ Beneficios obtenidos por la población objetivo.
- ⇒ Cumplimiento de programas nacionales o sectoriales de los que la dependencia o entidad forma parte.
- ⇒ Otros aspectos relacionados con programas prioritarios y/o sustantivos.

La auditoría sustantiva puede ser tan especializada, como especializada sea la operación o giro particular de la dependencia o entidad, por lo que puede incluir otros tipos de auditoría (médica, técnica, etc)

I.7.2.8 AUDITORÍA INTEGRAL.

Se podría definir como una función integral, aplicable a las partes que entran en la composición de un todo. La esencia de la auditoría integral se localiza en su enfoque participativo y de trabajo conjunto entre los miembros de la organización y los auditores integrales para constatar el cumplimiento del objetivo social, es decir, su razón de ser.

La auditoría integral se aleja de la concepción tradicional y ciertamente fiscalizadora de la auditoría financiera, y se adentra más en los aspectos de gestión, evaluación y rendición de cuentas o responsabilidad de las propias entidades, cuyos administradores (bajo una perspectiva de autoevaluación), son los que más conocen y entienden el nivel operativo de sus organizaciones, su complejidad, sus interrelaciones y su interacción con un entorno que se encuentra en un proceso constante. De este modo, la auditoría integral involucra al ente auditado en el proceso mismo de la revisión y bajo un interés común: la mejora continua.

El propósito general de la auditoría integral es la evaluación del grado y forma de cumplimiento del objetivo social de una dependencia, entidad o programa.

Para el logro de tal propósito la auditoría integral evalúa:

- ⇒ El grado en que los recursos financieros, físicos y humanos son administrados con economía, eficiencia y eficacia;
- ⇒ Si la obligación de rendir cuentas es razonablemente cumplida;
- ⇒ Si se han acatado las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
- ⇒ Y efectúa el seguimiento de las medidas y acciones implantadas para mejorar la gestión de la dependencia o entidad.

La auditoría integral es un proceso continuo sustentado en la emisión de una opinión imparcial y calificada producto de informe elaborado por un grupo multidisciplinario.

I.7.3 ENFOQUE DEL FLUJO DE OPERACIÓN.

La auditoría bajo el enfoque de flujo de operación, no es una clase o un tipo más de auditoría. Se menciona como un apartado debido a la importancia que en su carácter de mecanismo para realizar una auditoría integral, ésta merece.

El enfoque del flujo de operación agrupa las áreas, actividades, recursos, programas, segmentos de estados financieros y metas y objetivos en seis diferentes flujos de operación de una dependencia o entidad, mismos que en todos sus aspectos se revisan bajo un orden lógico mediante el que las transacciones fluyen hasta completar su ciclo normal.

Aplicando las revisiones a cada fase de las diversas actividades de los diferentes flujos, con alcances previamente definidos, se obtiene una panorámica general o integral de la operación.

I.7.4 SEGUIMIENTO DE LA AUDITORÍA.

El seguimiento a las recomendaciones hechas por el auditor público para corregir los errores e irregularidades detectadas en el trabajo de auditoría, constituye la culminación de dicho trabajo y se convierte en un instrumento para medir la eficiencia, eficacia y efectividad de su propia ejecución.

El seguimiento a la implantación de recomendaciones es una función de auditoría, toda vez que requiere de una planeación para fijar y definir el grado de atención de las recomendaciones.

Por lo tanto, todas las instancias que intervienen de manera directa en la función de auditoría Pública, deben desempeñarla.

CAPITULO II

FUNDAMENTO LEGAL DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

CAPÍTULO II

FUNDAMENTO LEGAL DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

II.1 Ley orgánica de la administración pública federal

II.2 Ley de presupuesto, contabilidad y costo público federal

II.3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

II.4 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

II.5 Iniciativa de ley "creación del Órgano Superior de Auditoría de la Federación

CAPITULO II

FUNDAMENTO LEGAL DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

Propiamente el desarrollo del presente capítulo se orientará a esbozar de manera general el fundamento legal vigente por el cual se rigen en estricto apego los órganos internos de control, así como mencionar las principales funciones o atribuciones que poseen legalmente los organismos fiscalizadores con los que se tienen mayor relación.

El marco legal en breve se menciona en la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público en su artículo 44 que dice: "En las dependencias del ejecutivo y en el Departamento del Distrito Federal (denominado a partir del 1º de diciembre de 1997, Gobierno del Distrito Federal), se establecerán Órganos de Auditoría Interna que cumplirán con los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto" (DOF 31 de diciembre de 1976).

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal también establece en su artículo 2º que "Las secretarías de estado y los departamentos administrativos establecerán sus servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal

No obstante a lo anterior creo importante destacar a grandes rasgos el contenido de los siguientes instrumentos normativos por su implicación directa en el ejercicio y competencia de los Órganos Internos de Control.

II.1 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Con motivo de la reforma administrativa el Ejecutivo Federal emite el 29 de diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, derogando completamente a la Ley de Secretarías de Estado. La nueva ley establece las bases de la organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada se conforma por:

1. Presidencia de la República,
2. Secretarías de Estado,
3. Departamentos Administrativos, y la
4. Procuraduría General de la República.

Y la Administración Pública Paraestatal se compone por:

1. Organismos descentralizados,
2. Empresas de participación estatal,
3. Instituciones nacionales de crédito,
4. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito,
5. Instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como los:
6. Fideicomisos.

El Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos administrativos se auxilia de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos (ahora denominado gobierno de la ciudad, exclusivo para el Distrito Federal).

Cada dependencia o entidad gubernamental esta representada por un secretario de Estado o por un gobernador, y éstos a su vez atenderán los asuntos de su competencia auxiliado por:

- ⇒ Subsecretarios
- ⇒ Oficial mayor
- ⇒ Directores
- ⇒ Subdirectores
- ⇒ Jefes de departamento
- ⇒ Subjefes de departamento
- ⇒ Jefes de oficina
- ⇒ Subjefes de oficina, etc.

Estos funcionarios tendrán delegadas sus funciones específicas a excepción de las que, por reglamento interior de cada secretaría, tiene designadas el titular de la dependencia.

Para la atención más eficaz de los asuntos, cada secretario de Estado contará con órganos desconcentrados, los cuales tienen facultades específicas dentro del ámbito territorial que se les determine.

El reglamento interno de cada dependencia lo expide el presidente de la República, y cada secretario de Estado expide sus propios manuales de organización y procedimientos necesarios para su funcionamiento.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se presentan, desde el artículo 27 al 44, los asuntos que van a despachar las secretarías de Estado.

II.2 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

Esta ley comprende en su regulación las erogaciones del gasto corriente, inversión física, inversión financiera, deuda pública y responsabilidad patrimonial, que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El gasto público federal se basa en presupuestos que se formulan de acuerdo a programas que señalan objetivos y metas de las unidades responsables de su ejecución.

El gasto público deberá ajustarse a los montos autorizados para los programas y partidas presupuestales asignadas, atendiendo al clasificador por objeto del gasto que no es mas que un listado que ordena e identifica en forma genérica y homogénea a nivel de grupos agregados en capítulos, conceptos y partidas, la demanda gubernamental de los recursos, humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto del país como del exterior, con el propósito de facilitar las operaciones del presupuesto.

Para la ejecución del gasto público de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éstas van a ejercer sus presupuestos asignados según los programas establecidos.

Los montos autorizados se publican anualmente en el Presupuestos de Egresos de la Federación para las dependencias y entidades a través del Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte cada dependencia o entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá cuentas del Catálogo ,autorizado por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta contabilidad se llevará con base acumulativa para determinar los costos de operación de los programas y facilitar la formulación del ejercicio y evaluación de los presupuestos con objetivos y metas, los sistemas deben de operarse en tal forma que faciliten la fiscalización de activos, pasivos, ingresos, costos y gastos, y el avance de los programas atendiendo los registros contables con la clave presupuestaria correspondiente a las partidas aplicables.

Los estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos, así como la restante información que emane de las dependencias y entidades, será consolidada por la Dirección General de Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es la responsable de la elaboración de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Esta ley, además, contempla las responsabilidades de los funcionarios públicos que se constituyan para indemnizar de los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal, las que tienen el carácter de ser créditos fiscales hasta que se exija y sean efectivas las cobranzas en el proceso de ejecución respectivo.

Derivado de lo anterior creo importante destacar las principales atribuciones de dos de las secretarías de Estado, que tienen relación estrecha con las actividades y funciones de los órganos internos de control, así como de la emisión de la normatividad a que se someterán éstos en materia de fiscalización, en todas y cada una de las dependencias y entidades que conforman la denominada Administración Pública Federal.

II.3 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Las Direcciones General de Contabilidad Gubernamental y de Normatividad ejercen la función de contraloría interna en relación al Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental que llevan todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mencionan los asuntos correspondientes a dicha secretaría, y estos son:

- I.** Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II.** Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;
- III.** Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal;
- IV.** Derogada (D.O.F. 10 de enero de 1994);
- V.** Manejar la deuda Pública de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal;
- VI.** Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII.** Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VIII.** Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito;
- IX.** Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra secretaría;

- X.** Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;
- XI.** Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamiento federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII.** Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política fiscal de la Federación;
- XIII.** Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIV.** Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV.** Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Gobierno del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI.** Evaluar y autorizar los programas de inversión Pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XVII.** Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII.** Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIX.** Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XX.** Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe presidencial e integrar dicha información;
- XXI.** Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles en la Administración Pública Federal;

XXII. Dictaminar las modificaciones a la estructura básica orgánica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XXIV. Derogada; y

XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

II.4 SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Sus atribuciones legales se describen en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tratando los asuntos siguientes:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal;

VII: Realizar, por sí o a solicitud de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: 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;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y de administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades;

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que la leyes señalen, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fue requerida;

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Asimismo, nombra a los Comisarios Públicos quienes constituyen la instancia externa de vigilancia para promover el mejoramiento de la gestión y el eficiente ejercicio de los recursos.

Por lo antes descrito creo que valdrá la pena señalar el contenido de la Iniciativa de Ley que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León presentó al Congreso de la Unión el 28 de noviembre de 1995:

II.5 INICIATIVA DE LEY: "CREACIÓN DEL ÓRGANO SUPERIOR DE AUDITORIA DE LA FEDERACIÓN"

1. ¿Qué sería la Auditoría Superior de la Federación?

Sería un órgano técnico, imparcial y profesional del Poder Legislativo, encargado de vigilar y auditar el uso de los recursos públicos federales tanto del Gobierno Federal y sus organismos, como de empresas y fideicomisos públicos. También revisaría las cuentas de los poderes Legislativo y Judicial. Informaría de sus resultados a la Cámara de Diputados; su función estaría normada por la Constitución y la Ley, y no respondería a orientaciones partidistas o políticas que pudieran condicionar o limitar su ejercicio.

2. ¿Cuáles serían las ventajas respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda?

Actualmente la Contaduría Mayor de Hacienda es la instancia encargada de revisar la Cuenta Pública, y con la Auditoría Superior de la Federación se eficientaría y transparentaría la labor de fiscalización ya que:

- ⇒ Se contaría con un órgano fuerte y reconocido de fiscalización, independiente del Poder Ejecutivo, que es quien ejerce la mayor parte de los recursos federales.
- ⇒ Estaría integrado por personal profesional de reconocido prestigio, y encabezado por un presidente y un órgano colegiado de auditores, seleccionados mediante un proceso público, transparente y cuidadoso, basado en criterios de honestidad, experiencia técnica, capacidad profesional e imparcialidad en su función.
- ⇒ Los resultados de sus auditorías se presentarían a la Cámara de Diputados con mayor oportunidad, y el informe de los resultados del examen de la Cuenta Pública se presentaría un año antes de la fecha actual.

➤ Su ámbito se ampliaría a todas las entidades públicas que capten ingresos o ejerzan recursos federales y no sólo a las incluidas en la Cuenta Pública, como ocurre hoy en día.

⇒ Tendría facultades directas para sancionar el desvío de recursos públicos y de normar los criterios para el control de todo el gobierno.

⇒ Además de auditar que los gastos ejercidos correspondan a los autorizados, vigilaría su apego a la legalidad y evaluaría los resultados de los programas.

3. ¿Cuáles serían sus funciones de acuerdo a la iniciativa de reforma propuesta por el Ejecutivo Federal?

a) Auditar o fiscalizar la gestión financiera del Poder Ejecutivo Federal y sus organismos, empresas y fideicomisos y la de los Poderes Legislativo y Judicial, respecto a:

⇒ Los ingresos fiscales y crediticios que reciben;

⇒ El manejo de todos los recursos económicos;

⇒ El gasto (obra pública, adquisiciones, servicios personales, amortización de deuda pública y todo tipo de erogaciones);

⇒ La aplicación de los fondos para los fines autorizados;

⇒ Requerir y revisar las declaraciones patrimoniales y las cuentas de los servidores públicos de los tres Poderes cuando sus investigaciones así lo requieran.

b) Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas del sector público federal, para lo cual evaluará la gestión financiera gubernamental en cuanto a:

⇒ Eficiencia, es decir si los costos son los más adecuados para lograr los objetivos y resultados.

⇒ Eficacia, si los resultados guardan relación con los objetivos y las metas, además de que éstas se hayan logrado de manera oportuna.

⇒ Economía, es decir, supervisar que las operaciones se realicen al mínimo costo con los más altos rendimientos sociales.

4. ¿Cuáles serían sus facultades para sancionar?

Exigiría directamente a los responsables el pago de los daños o perjuicios causados al erario público y ordenaría su cobro inmediato. Su función abarcaría tanto a servidores públicos infractores de la ley, como a empresas privadas o personas que se hubieren beneficiado indebidamente o ilegalmente de ello.

⇒ Promovería ante las autoridades competentes de los tres Poderes la aplicación de sanciones administrativas a servidores públicos, y vigilaría su cumplimiento.

⇒ Presentaría directamente denuncias o querrelas penales ante las autoridades competentes.

5. ¿Quiénes serían sujetos de auditoría?

⇒ Toda dependencia oficial, órgano descentralizado o autónomo, empresa, fideicomiso público, entidad o institución (Pública o privada) o persona física o moral que maneje o aplique recursos públicos federales.

⇒ La Auditoría Superior de la Federación también fiscalizaría a los controles internos de los tres Poderes, incluyendo a la Secretaría de Contraloría.

6. ¿Cuándo actuaría?

Realizaría su fiscalización en forma posterior, es decir, cuando los actos, procedimientos y resoluciones de carácter financiero a fiscalizar estuvieren legalmente concluidos. Es importante remarcar que intervendría en forma posterior, ya que otra forma sería corresponsable de las decisiones tomadas por los entes que va a vigilar.

Su actuación sería más oportuna, pues podría revisar procesos legalmente concluidos y firmes, aun en el mismo ejercicio fiscal y presupuestal en que se realicen; por ejemplo:

- ⇒ Desincorporación
- ⇒ Infraestructura
- ⇒ Permisos previos de importación

7. ¿Para que tendría plena autonomía de gestión?

La Auditoría Superior de la Federación deberá tener total autonomía técnica y de gestión en el uso de sus recursos, en la determinación de sus programas y en la elaboración de sus informes y resoluciones a efecto de:

- ⇒ Actuar realmente como órgano técnico e imparcial de apoyo a la Cámara de Diputados.
- ⇒ Evitar que intereses individuales, grupales o partidistas pudieran intervenir en su organización, operación, recursos y resoluciones.
- ⇒ Evitar influencias tendientes a encubrir u ocultar irregularidades, ilícitos o delitos cometidos en la función Pública, ya sea por intereses personales, partidistas o de grupo.

8. ¿Quiénes dirigirían la Auditoría Superior?

Un cuerpo colegiado de auditores generales, presidido por uno de ellos. Serían designados por la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal, mediante un procedimiento abierto que garantizara el reconocimiento social, profesional y moral de los candidatos.

La existencia de un cuerpo colegiado permitiría conjugar capacidad y experiencia en diferentes ramas profesionales, requeridas por la nueva institución para dar resoluciones con el debido conocimiento de causa, imparcialidad y objetividad.

Además la Constitución y la ley señalarían los requisitos que deberán cubrir para garantizar su plena independencia, profesionalismo, probidad e imparcialidad..

Los auditores generales no podrían formar parte activa de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo o cargo pagado en el sector público, social o privado. Tampoco podrían desempeñarse como servidores públicos en ninguno de los tres Poderes dentro del año siguiente a su gestión.

9. ¿La creación de la Auditoría Superior implicaría duplicar funciones y gasto?

No, porque utilizaría todos los bienes, recursos, personal y experiencia acumulada en la actual Contaduría Mayor de Hacienda, a la que sustituiría. Se apoyaría también para sus tareas de fiscalización en los controles internos actualmente existentes en los tres Poderes de la Unión.

10. ¿Qué facultades adicionales tendría la Auditoría Superior de la Federación respecto de la Contaduría Mayor de Hacienda?

⇒ Sustituiría a la Contaduría Mayor de Hacienda en el examen o revisión técnica de la Cuenta Pública en apoyo de la Cámara de Diputados, con las ventajas señaladas,

incluyendo la diferencia de que los resultados de dicha revisión serían presentados ante la Cámara de diputados al año siguiente del ejercicio fiscal al que corresponda y no como sucede en la actualidad, más de dos años después.

⇒ Fiscalizaría posteriormente actos consumados de la gestión financiera, aún dentro del propio ejercicio fiscal, respetando la división de poderes.

- ⇒ Tendría plenas facultades para investigar irregularidades o conductas ilícitas en el manejo y aplicación de los recursos públicos federales, incluyendo, como facultad adicional, plena autoridad para practicar visitas domiciliarias a las empresas y los particulares beneficiados en operaciones que hayan afectado o dañado al Erario.
- ⇒ Gozaría de plena autonomía para decidir sobre su personal, utilización de recursos, diseño de programas y emisión de resoluciones. Con esto se superarían las eventuales interferencias y se protegería su imparcialidad.
- ⇒ Tendría, en los términos que señale la ley que al efecto emita el Congreso de la Unión, la atribución y la obligación legal de hacer públicas sus resoluciones e informes más importantes, una vez presentados a la Cámara de Diputados.
- ⇒ Sería un organismo más visible y reconocido por la comunidad a la cual estaría obligado a servir.

Con la creación de la Auditoría Superior de la Federación en el Poder Legislativo Federal, se lograría un avance trascendental para la fiscalización de los recursos públicos federales en nuestro país y en el fortalecimiento de la división de Poderes.

CAPITULO III

AUDITORÍA PÚBLICA

CAPÍTULO III

AUDITORÍA PÚBLICA

III.1 Preámbulo

III.2 Sujetos

III.3 Objetivos

III.4 Alcance

III.5 Auditor público

III.6 Normas generales de auditoría pública

III.6.1 Personales

III.6.2 Ejecución del trabajo

III.6.3 Informe de auditoría y seguimiento

III.7 Técnicas de auditoría

III.7.1 Clasificación

III.7.1.1 Estudio general

III.7.1.2 Análisis

III.7.1.3 Inspección

III.7.1.4 Confirmación

III.7.1.5 Investigación

III.7.1.6 Declaraciones

III.7.1.7 Observación

III.7.1.8 Cálculo

III.8 Procedimientos de auditoría

III.8.1 Alcance

CAPITULO III

AUDITORÍA PÚBLICA

III.1 PREÁMBULO

Esta función comprende la auditoría gubernamental y la auditoría externa.

La gubernamental puede ser realizada por la SECODAM, mediante revisiones efectuadas bajo criterios de selectividad y profundidad con el objeto de verificar y evaluar el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del que hacer gubernamental, por los Órganos Internos de Control de dependencias y entidades, o por las Contralorías Estatales en apoyo de la Federación, en lo correspondiente a recursos federales aplicados a los Estados de la República.

La auditoría pública se lleva a cabo también por auditores externos designados por la SECODAM, la cual norma las líneas de acción y supervisa la calidad profesional de sus actividades, para efectos de dictaminar, año con año, los estados financieros de las Entidades paraestatales.

III.2 SUJETOS DE AUDITORÍA PÚBLICA

La auditoría pública es aquella que realizan auditores a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Existen dos tipos de sujetos: los que efectúan dicha auditoría (sujetos activos), son la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las Contralorías Estatales en apoyo a la Federación y los auditores designados por la propia SECODAM.

Los sujetos en quienes recae o a los que se les practica la función (sujetos pasivos), son las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Administración Pública Estatal y Municipal, en lo correspondiente a los recursos federales.

III.3 OBJETIVOS

Los principales objetivos de la auditoría pública son:

a) Verificar, examinar y evaluar si:

- ⇒ Los recursos financieros, humanos y materiales que solicitan las dependencias y entidades son adquiridos en términos de economía en cantidad, calidad y costo.
- ⇒ Los recursos financieros, humanos y materiales adquiridos y existentes se manejan con eficiencia, garantizando que los mismos resulten suficientes y no excesivos para llevar a cabo sus funciones.
- ⇒ La combinación de recursos y funciones que se lleva a cabo en términos de operación y registro, aseguran la eficacia necesaria para guardar una óptima relación entre bienes y servicios utilizados y producidos para alcanzar las metas y objetivos.
- ⇒ Como efecto de las causas anteriores, las metas y objetivos encomendados se alcanzan de manera efectiva.

b) Determinar los errores e irregularidades, sus causas y efectos, así como emitir conclusiones y recomendaciones que coadyuven a la mejora de la operación para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.

c) Dar puntual seguimiento a la implementación de las recomendaciones preventivas y correctivas para determinar el grado en que son atendidas.

III.4 ALCANCE DE LA AUDITORIA PÚBLICA

A la auditoría pública le compete verificar si las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal están logrando los propósitos para los que se aprobaron los programas y se asignaron los presupuestos, basándose en factores tales como la disponibilidad y actualidad de la información y la facilidad e idoneidad con que se aplican determinadas técnicas analíticas y si tales objetivos o propósitos se alcanzan en forma económica, eficaz, eficiente y efectiva.

Consecuentemente, el ámbito de actuación abarca todas las áreas, operaciones, sistemas, programas, recursos y actividades que integran la gestión pública.

Dado el alcance de la función, la auditoría pública debe tener acceso total a los documentos, registros, recursos y al personal directamente responsable de cualquier actividad sujeta a revisión.

III.5 AUDITOR PÚBLICO

Es el auditor que realiza funciones de auditoría pública.

Las características que debe reunir están consignadas en las "Normas Generales de Auditoría Pública".

Dichas normas se refieren a las características y cualidades personales que el auditor público debe poseer independencia, conocimiento técnico y capacidad profesional, así como cuidado y diligencia profesionales.

Adicionalmente , el auditor público debe conocer realmente su propia dependencia o entidad, no sólo en lo que atañe a los estados financieros, sistemas contables, controles, etc., sino que debe estar familiarizado con los objetivos, políticas, planes, programas y presupuestos de la dependencia o entidad, así como con las operaciones que se realizan.

En el caso de aquellos auditores de contralorías internas de entidades, deben estarlo, además, con los procesos industriales, comerciales y administrativos que en ellas se llevan a cabo.

En resumen, tiene un enorme compromiso al que sólo le puede hacer frente con gran esfuerzo, profesionalismo y actualización permanente.

III.6 NORMAS GENERALES DE AUDITORIA PÚBLICA

Las presentes Normas de Auditoría Pública son un marco de referencia para el control, fiscalización y evaluación de la gestión pública y constituyen una serie de requisitos mínimos de calidad que el auditor público debe observar en el desempeño de sus labores y aun cuando son de aplicación generalizada para los contadores públicos, deben ser observadas por todas las personas que practiquen la auditoría pública, independientemente de su profesión.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., y el Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C., han adoptado normas de observancia obligatoria que rigen la actuación profesional del auditor en sus respectivas esferas de competencia. Dichos ordenamientos mantendrán su vigencia para efectos de la aplicación de la auditoría pública, en tanto no se opongan a las presentes normas, toda vez que son en esencia las mismas, aun cuando presentan ciertas diferencias en la naturaleza y el alcance de la responsabilidad profesional que asume el auditor en cada caso al incorporar en el de la auditoría pública la dimensión social que atiende al interés general de la población.

Las Normas Generales de Auditoría Pública son 11, con sus respectivos pronunciamientos, y se presentan en tres grupos:

1. Normas personales.
2. Normas sobre la ejecución del trabajo.
3. Normas sobre el informe de auditoría y su seguimiento.

III.6.1 NORMAS PERSONALES

Primera.- Independencia

En la planeación, ejecución, elaboración de informes de auditoría y demás asuntos relacionados con su actividad profesional, el auditor público 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.

Segunda.- Conocimiento técnico y capacidad profesional

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

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 al cumplimiento de las presentes normas.

III.6.2 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 y precisarlo en los correspondientes programas.

Quinta.- Examen y evaluación de los sistemas de control

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

Sexta.- Supervisión del trabajo de auditoría

El personal debe ser cuidadosamente supervisado.

Séptima.- Obtención de evidencia

El auditor público deberá realizar, con la amplitud que estime necesaria, las pruebas adecuadas para obtener evidencia de calidad que fundamente objetiva y razonablemente, sus conclusiones y recomendaciones.

Octava.- Papeles de trabajo

La evidencia se deberá documentar en papeles de trabajo.

Novena.- Tratamiento de irregularidades

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

III.6.3 NORMAS SOBRE EL INFORME DE AUDITORÍA Y SU SEGUIMIENTO

Décima.- El informe de auditoría

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

Undécima.- 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 cumplir con estas normas, en su esencia y en su filosofía, permite tener un parámetro y un medio de comparación de la manera en que se desarrolla la actuación del auditor. Su observancia es de carácter obligatorio para los Órganos Internos de Control. El apego a estas normas y pronunciamientos permitirá dar uniformidad a las tareas de control y auditoría, además de establecer los niveles de calidad que deben cumplirse en su desarrollo.

Ahora bien, son de suma importancia los métodos prácticos de investigación y prueba que el auditor utiliza para lograr la información y comprobación necesarias para poder emitir una opinión, a estos se le conocen como técnicas de auditoría.

III.7 TÉCNICAS DE AUDITORÍA

Los procedimientos de auditoría, son el conjunto de técnicas que forma el examen de una partida, hecho o circunstancia.

Puede considerarse que las técnicas son las herramientas de trabajo para realizar un estudio en particular.

III.7.1 CLASIFICACIÓN:

III.7.1.1 ESTUDIO GENERAL

Es la apreciación y juicio de las características generales de la dependencia, las cuentas o las operaciones, a través de sus elementos más significativos para concluir si se ha de profundizar en su estudio y en la forma en que ha de hacerse.

III.1.2 ANÁLISIS

Es el estudio de los componentes de un todo para concluir con base en aquellos respecto de éste.

III.1.3 INSPECCIÓN

Es la verificación física de las cosas materiales en que se tradujeron las operaciones.

III.1.4 CONFIRMACIÓN

Es la ratificación por parte de una persona ajena a la dependencia, de la autenticidad de un saldo, hecho u operación en la que se participó y por la cual está en condiciones de informar validamente sobre ella.

III.1.5 INVESTIGACIÓN

Es la recopilación de información mediante pláticas con los funcionarios y empleados de la dependencia. Generalmente se aplica al estudio del control interno en su fase inicial.

III.7.1.6 DECLARACIONES O CERTIFICACIONES

Es la formalización de la técnica anterior, cuando por su importancia, resulta que las afirmaciones recibidas deben quedar escritas.

III.7.1.7 OBSERVACIÓN

Es una manera de inspección menos formal, y se aplica generalmente a operaciones para verificar cómo se realizan en la práctica.

III.7.1.8 CÁLCULO

Es la verificación de la corrección aritmética de aquellas cuentas u operaciones que se determinan fundamentalmente por cálculos sobre bases precisas.

III.8 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Como ya se mencionó, los procedimientos son la agrupación de las distintas técnicas aplicables al estudio particular de una cuenta u operación, el manejo de los procedimientos es en base a programas, que son los documentos donde se concentran los procedimientos de auditoría.

Los programas de auditoría se preparan en función de las cuentas, operaciones o partidas sujetas a revisión, por lo que esta característica será la que defina la clasificación de los procedimientos de auditoría.

Los programas en la mayoría de los casos son generales, por lo que representan la guía para que el auditor pueda llevar a cabo sus revisiones, con un orden lógico, considerando que los aspectos que contienen, nunca podrán ni deberán ser considerados como definitivos, pudiendo ampliarse o reducirse según las características de cada operación o dependencia.

III.8.1 EXTENSIÓN O ALCANCE DE LOS PROCEDIMIENTOS

Se llama extensión o alcance, a la amplitud que se da a los procedimientos; es decir, la intensidad y profundidad con que se aplican prácticamente.

El alcance lo determinan varios elementos, pero el más importante es el grado de eficacia del control interno de la dependencia. Otros factores que lo determinan son: total de partidas individuales que forma la partida total a examinar, la cantidad de errores determinados al efectuar el examen, etc.

Una de las herramientas auxiliares de la auditoría interna contable y financiera consiste en el estudio y evaluación del control interno.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., lo define como el plan de organización, métodos y procedimientos que en forma coordinada se han adoptado en la en la entidad para la protección de sus activos, la obtención de información financiera correcta y segura, la promoción de eficiencia de operación y la adhesión a las políticas prescritas por la Dirección.

En resumen, se puede decir que los fines del control interno no se restringen únicamente a prevenir los fraudes y errores, sino que sus propósitos abarcan un campo más amplio y tienden a afirmar los objetivos del sistema de contabilidad, con el fin de que la administración pueda ejercer su función de la manera más eficaz posible.

Por otra parte es de vital importancia la siguiente parte de la investigación, ya que se refiere a la metodología de la función de auditoría pública.

CAPITULO IV

METODOLOGÍA DE LA FUNCIÓN DE AUDITORÍA PÚBLICA

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA DE LA FUNCIÓN DE AUDITORÍA PÚBLICA

IV. 1 Preámbulo

IV.2 Metodología

IV.2.1 Planeación general

IV.2.1.1 Investigación previa

IV.2.2 Planeación detallada

IV.2.2.1 Estudio preliminar

IV.2.2.2 Examen y evaluación de los sistemas de control

IV. 2.2.3 Determinación de los objetivos específicos de la auditoría

IV.2.2.4 Formulación del programa específico de revisión

IV.2.3 Ejecución de la auditoría

IV.2.3.1 Papeles de trabajo

IV.2.3.2 Índices y marcas de auditoría

IV.2.3.3 Cédulas de observaciones

IV.2.3.4 Cédulas de seguimiento

IV.2.4 Supervisión del trabajo de auditoría

IV.2.5 Informe de auditoría

IV.2.5.1 Estructura del informe

IV.2.6 Seguimiento de recomendaciones

CAPITULO IV

METODOLOGÍA DE LA FUNCIÓN DE AUDITORÍA PÚBLICA

IV. 1 PREÁMBULO

Antes de entrar en materia y conceptualización del tema, es necesario mencionar que derivado de los decretos Públicos en el Diario Oficial de la Federación de fechas 24 de diciembre de 1996 y 29 de septiembre de 1997 respectivamente, se reformaron las funciones y atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, iniciándose un proceso de desregulación de las principales actividades que pasan a formar parte de las atribuciones de los Órganos Internos de Control en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

De lo anterior, la parte del proceso de desregulación que correspondió a la Dirección General de Auditoría Gubernamental (SECODAM), se centró en dos aspectos fundamentales:

1. Estandarizar el desarrollo de las auditorías en los Órganos Internos de Control, y
2. Modificar el Manual de Auditoría Pública en lo relativo a la Auditoría Gubernamental.

Por tal motivo, la siguiente metodología se basará en gran medida por el contenido de la "Guía General de Auditoría Pública para los Órganos Internos de Control", complementada con las "Guías Específicas de Auditoría," en donde se contemplan los procedimientos actualizados y enriquecidos. Sustituyendo así, a los boletines de la serie "D" que venían operando como normas para la práctica de auditorías.

El uso de la guía es de carácter obligatorio a partir del segundo trimestre de 1998, mas no limitativo.

El auditor debe observar los procedimientos señalados para la práctica de auditorías; sin embargo, los procedimientos pueden ser complementados con otros que el auditor juzgue necesarios, de acuerdo a las particularidades de cada revisión.

No obstante, cabe señalar que en dicha guía se manifiestan una serie de actividades protocolarios para el desarrollo de las auditorías, incorporando una serie de formatos preestablecidos a fin de homogeneizar los resultados alcanzados para a su vez ser reportados o manifestados ante las autoridades competentes.

IV.2 METODOLOGÍA

El auditor público requiere de una metodología para el desempeño de sus actividades, a fin de recopilar y analizar información, para llegar a conclusiones y recomendaciones al término de la revisión. La metodología que se seleccione deberá proporcionar toda la evidencia necesaria para cumplir los objetivos de la auditoría.

La metodología del trabajo de auditoría Pública consta de cuatro etapas fundamentales:

1. Planeación general
2. Planeación detallada
3. Ejecución
4. Informe y seguimiento.

IV.2.1 PLANEACIÓN GENERAL

Con el propósito de asegurar la adecuada cobertura de los aspectos prioritarios de la dependencia o entidad, recursos o programas que se revisarán, prever oportunamente los recursos necesarios e informar a los niveles directivos o autoridades competente con la debida anticipación acerca de los trabajos por realizar, es necesaria la conformación de un programa general de trabajo.

Para su elaboración habrá de considerarse lo siguiente:

- ⇒ Identificar con base en una investigación previa. las áreas, recursos, programas, unidades administrativas y operaciones que deben ser revisados, considerando los requerimientos específicos del titular, Órgano de Gobierno, Comité de Control y Auditoría y de la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- ⇒ Precisar los objetivos y lineamientos generales, alcance y metodología por utilizar para cada una de las revisiones en particular
- ⇒ Considerar la coordinación que deba o pueda existir con otras instancias de auditoría
- ⇒ Agrupar las revisiones en los subprogramas correspondientes
- ⇒ Registrar la programación en los formatos diseñados para tal efecto.

IV.2.1.1 INVESTIGACIÓN PREVIA

El Órgano Interno de Control deberá contar con una amplia visión de los asuntos que constituyen las variables esenciales de la dependencia o entidad.

La investigación previa que se realice sobre dichas variables será la información que soporte la planeación de las actividades y la base para seleccionar las áreas, programas o recursos por auditar.

En esta investigación se deberán considerar aspectos tales como:

- ⇒ La reputación de la dependencia o entidad y la de sus principales funcionarios
- ⇒ La efectividad de los canales de comunicación
- ⇒ La experiencia anterior en cuanto a la existencia de transacciones de naturaleza delicada, errores e irregularidades o actos ilegales
- ⇒ El funcionamiento del Comité de Control y Auditoría
- ⇒ La existencia de restricciones y requisitos reglamentarios
- ⇒ La naturaleza y complejidad de los controles internos

- ⇒ Las tendencias económicas
- ⇒ La efectividad del control del titular sobre el sector o las entidades controladas, así como su naturaleza y complejidad
- ⇒ Cambios en sistemas, personal u organización
- ⇒ Efectividad del propio equipo de auditoría
- ⇒ Opinión y carta de sugerencias del auditor externo y los resultados de las revisiones que en su caso hubieren hecho la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Dirección General de Auditoría Gubernamental de la SECODAM u otras instancias facultadas
- ⇒ Naturaleza y características de las áreas, operaciones, programas o recursos sujetos a revisión
- ⇒ Asignación programática- presupuestal
- ⇒ Indicadores financieros y de gestión
- ⇒ Leyes y reglamentos aplicables
- ⇒ Antecedentes de auditorías practicadas por el Órgano Interno de Control.

El Órgano Interno de Control deberá considerar la coordinación que deba o pueda existir con otras instancias de auditoría, como auditores externos, auditores gubernamentales, otros auditores internos y profesionales independientes especialistas en diferentes ramos.

Una vez realizado lo anterior, se procederá a agrupar las revisiones en los siguientes subprogramas:

- ⇒ Auditoría integral
- ⇒ Auditoría específica
- ⇒ Evaluación de programas
- ⇒ Auditoría de seguimiento.

El resultado de la programación anual quedara registrado en los formatos que establece la SECODAM y que son los siguientes:

- 1) Resumen del programa anual de control y auditoría, y
- 2) Programa anual de auditoría detallado.

El primero permite conocer la programación anual de las auditorías que se prevé practicar durante el año y con el segundo se conoce el contenido de las auditorías en cuanto a su alcance, objetivos, aspectos por revisar y período en que se efectuarán.

Ambos documentos deberán remitirse a la SECODAM dentro de los cinco últimos días hábiles del mes de noviembre del año anterior al ejercicio de que se trata.

Cabe señalar que la misma SECODAM emite sus propios lineamientos a seguir para poder elaborar los documentos. Éstos constituyen una herramienta fundamental para el desarrollo del auditor interno.

Una vez que se cuenta con la programación anual de control y auditoría, cada una de las intervenciones debe considerar tres etapas del trabajo sistemático:

- ⇒ Planeación detallada
- ⇒ Ejecución
- ⇒ Informe y seguimiento.

IV.2.2 PLANEACIÓN DETALLADA DE LA AUDITORÍA

Sus objetivos básicos son el realizar un mejor trabajo ejerciendo un adecuado control sobre el grado de avance de la revisión, además de mejorar el aprovechamiento de los recursos y tiempo a emplear.

En la *planeación detallada* se deben considerar las actividades siguientes:

IV.2.2.1 ESTUDIO PRELIMINAR

Con el objeto de obtener los elementos necesarios para planear adecuadamente la auditoría, se deberá practicar un estudio preliminar respecto de la naturaleza y características de las áreas, operaciones, programas o recursos sujetos a revisión.

Los conocimientos obtenidos al realizar dicho estudio no implican un estudio profundo de cada uno de sus elementos, sino que éste constituye un examen superficial que posibilita adquirir una visión general sobre el funcionamiento del área o áreas, operaciones, programas o recursos por examinar; el estudio profundo corresponde a la ejecución del trabajo.

El estudio preliminar contempla la información sobre las disposiciones legales aplicables, objetivos, políticas, estructura orgánica e información financiera. También se considera la información relativa a las principales operaciones, antecedentes de auditorías practicadas, visita a las áreas o instalaciones y la evaluación del control interno.

Lo anterior obedece a la necesidad de que el auditor público conozca el conjunto de disposiciones jurídicas internas y externas que regulan las funciones del área a revisar, ya que esto le permitirá normar su criterio de tal manera que en el momento de ejecutar la auditoría esté en posibilidad de comprobar que las funciones se realizan en concordancia con las disposiciones vigentes legalmente aplicables.

El auditor deberá allegarse de información relativa a las principales funciones que realiza el área.

Cuando se tengan antecedentes de auditorías practicadas al área que va a ser revisada, es muy conveniente adquirir conocimiento de la problemática por la que fue en aquel momento observable.

Por otra parte las visitas a las instalaciones del área sujeta a revisión redundarán en conocer el ambiente en el que se desarrollan las operaciones y representa una oportunidad para tener un primer contacto con los titulares, efectuar entrevistas con ellos y obtener el conocimiento general de los programas y actividades que se tienen a su cargo. Por lo general esta actividad se da en la presentación del grupo de auditoría y en el mismo día en que se oficializa la actividad mediante la orden de auditoría, asentándolo además mediante acta de hechos signada por ambas partes, tanto del Órgano Interno de Control como de la propia área que estará sujeta a la revisión.

IV.2.2.2 EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL

En lo que respecta al examen y evaluación de los sistemas de control preciso transcribir el concepto de sistema de control que la SECODAM manifiesta dentro de sus lineamientos:

"El sistema de control comprende el plan de organización, métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse de que se cumplirán sus metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad; que los recursos se emplearán de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables; que los recursos estarán protegidos y a salvo de desperdicio, pérdida o mal uso; y que se obtendrá y conservará información confiable, la cual habrá de revelarse razonablemente en los informes".

De conformidad con lo establecido en la norma quinta de las Normas Generales de Auditoría Pública, el auditor público debe efectuar un examen y evaluación de la suficiencia y efectividad de los sistemas de control interno contable y operacional establecidos en la dependencia o entidad.

En lo que se refiere a la suficiencia, el auditor debe verificar que los procedimientos, políticas y registros que conforman los sistemas de control proporcionan una seguridad razonable de que las operaciones se realizan de manera tal, que permiten alcanzar las metas y objetivos en los términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.

Por otro lado respecto a la efectividad, el auditor debe verificar que los procedimientos, políticas, mecanismos, registros, etc., que conforman los sistemas de control que persiguen los propios sistemas están siendo cumplidos.

Durante el examen y evaluación de los sistemas de control, tres métodos para plasmar la información en papeles de trabajo, que son:

1) Método descriptivo

Éste se realiza a través de una narración de las diversas características del control del área.

2) Método de cuestionario

En éste se obtiene información mediante una serie de preguntas escritas, previamente estructuradas, con el propósito de conocer aspectos específicos del sistema de control o del procedimiento revisado.

3) Método gráfico

Es aquel que esquematiza el procedimiento que se está revisando mediante el empleo de símbolos que también se conoce como la diagramación (flujogramas).

IV.2.2.3 DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA AUDITORÍA

Concluido el examen y evaluación del sistema de control, el auditor cuenta con la información suficiente para determinar los puntos débiles del control y estar en posibilidad de precisar los objetivos específicos y el alcance de la revisión.

Los objetivos son los fines hacia los que se van a dirigir las actividades de auditoría, por lo que deberán enunciarse en forma explícita y concisa; así mismo, deberán ser alcanzables y susceptibles de cuantificación.

Los objetivos específicos deberán estar directamente vinculados con los objetivos generales planteados para la auditoría pública, ser congruentes con los objetivos generales manejados en el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), y no desviarse de lo programado, para así llegar a definir actividades concretas a las que podrá asignar tiempo y responsables.

En cuanto al alcance de la revisión, es decir la extensión y la profundidad con que se va a desarrollar el trabajo de auditoría, dependerá de los resultados obtenidos en el estudio preliminar y en el examen y evaluación de los sistemas de control; este alcance será más amplio en aquellos aspectos que denoten escasa confiabilidad o recurrencia de deficiencias.

IV.2.2.4 FORMULACIÓN DEL PROGRAMA ESPECÍFICO DE REVISIÓN

Después de que se conocen los objetivos específicos de la revisión de un área en particular, el auditor debe proceder a elaborar su programa de trabajo; éste es esencial para que las auditorías se efectúen con eficiencia y eficacia, ya que los programas de auditoría proporcionan una descripción de los métodos, técnicas y procedimientos de auditoría que se sugiere aplicar para cumplir los objetivos de la misma.

Por otra parte son una base para asignar sistemáticamente el trabajo de los auditores y supervisores, sirviendo como base para llevar un registro sumario del trabajo realizado.

IV.2.3 EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

El objetivo de esta etapa 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 debe ser de calidad.

Como todo trabajo sistemático, la etapa de ejecución de la auditoría debe tener una secuencia lógica, que en términos generales es la siguiente:

- ⇒ Recopilación de datos
- ⇒ Registro de datos
- ⇒ Análisis de datos
- ⇒ Evaluación de resultados.

Es importante mencionar que el registro no atañe únicamente a los datos recopilados, sino que debe hacerse también con el producto del análisis y de la evaluación de resultados.

Mediante la recopilación de datos el auditor se allega de la información y documentación necesarias para su revisión.

La compilación de documentación debe estar relacionada con el programa, área o rubro que se analiza, con el fin de que pueda alcanzarse el objetivo planteado para obtener la documentación y datos que requiere el auditor. Deberá ser muy cuidadoso en los documentos que solicita, siendo explícito en sus requerimientos.

El registro de datos se lleva a cabo en documentos denominados cédulas y papeles de trabajo, en los cuales se asientan los datos referentes al análisis, comprobación y conclusión sobre las operaciones examinadas.

El análisis consiste en la desagregación de los elementos de un todo para ser examinados en su detalle y obtener un juicio sobre el todo o sobre cada una de sus partes.

La profundidad del análisis estará en función del objetivo planteado y en relación directa con la problemática determinada; es decir, si el programa, área o rubro muestran irregularidades relevantes que pudiesen constituir posibles responsabilidades, el análisis será más detallado; inclusive abarcará la totalidad de las operaciones.

Por último, la evaluación de los resultados sólo será posible si se tomaron como base todos los elementos de juicio suficientes y competentes para emitir una opinión.

Esta opinión estará plasmada en cédulas de observaciones donde se determinan las irregularidades apreciadas, sus causas y efectos, el fundamento legal transgredido y las recomendaciones que el auditor propone para resolver la problemática.

IV.2.3.1 PAPELES DE TRABAJO

La aplicación de las técnicas y procedimientos de auditoría debe quedar asentada en cédulas y documentos denominados papeles de trabajo.

En ellos debe quedar soportada la suficiencia, relevancia y pertinencia de la evidencia, y son la base de las observaciones, conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado.

Es suficiente la evidencia cuando es objetiva y convincente, además de basta para sustentar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del auditor. Para determinar si la evidencia es suficiente se requiere aplicar el criterio profesional.

Para que la evidencia sea competente, debe ser válida y confiable.

Por lo que respecta a la relevancia, se refiere a la relación que existe entre la evidencia y su uso. La información que se utilice para demostrar o refutar un hecho será relevante si guarda una relación lógica y patente con ese hecho.

Cuando es congruente con las observaciones, conclusiones y recomendaciones, estaremos hablando de una evidencia pertinente.

Las reglas generales de los papeles de trabajo son:

- ⇒ Identificar el programa, área o rubro revisado, la fecha de elaboración de la cédula, nombre y firma del auditor que la elaboró y firma o rúbrica del responsable del grupo de auditoría, como evidencia de la supervisión que aplicó.
- ⇒ Deben ser completos, exactos y permitir su inmediata comprensión sin dificultad alguna y sin perder claridad.
- ⇒ Contener fuentes de información, cruces, marcas y referencias.
- ⇒ Pulcros, ordenados y legibles.
- ⇒ Cuando sean utilizados en casos de presunta responsabilidad o correspondan a arqueos de fondo de valores deben elaborarse con bolígrafo de tinta negra o, en su caso, impresiones claras de computadora.

- ⇒ El manejo y custodia de los papeles de trabajo son exclusividad del grupo de auditoría.
- ⇒ La información contenida en los papeles de trabajo es de carácter confidencial, por lo que su uso y consulta están vedados a toda persona ajena al grupo de auditores, salvo requerimiento de autoridad competente.

Las cédulas se clasifican de la siguiente manera:

- ⇒ **Cédulas sumarias:** son un resumen de los procedimientos aplicados a un grupo homogéneo de conceptos o datos que están analizados en otras cédulas.
- ⇒ **Cédulas analíticas:** son el desarrollo de un procedimiento sobre un concepto u operación o sobre una parte de los conceptos u operaciones contenidos en las cédulas sumarias.

La desagregación de las cédulas dependerá finalmente de la amplitud de las operaciones revisadas y de la profundidad con que se analicen las mismas. Lo importante es el ordenamiento lógico que se les dé dentro de los expedientes de la auditoría.

Es práctica común que el auditor anexe a sus expedientes fotocopia de los documentos citados o relacionados en sus cédulas, sin que en ello haga algún señalamiento. Debido a que esos documentos forman parte de sus papeles de trabajo, deben tener las mismas características que éstos y deben contener marcas, cruces e índices.

Debe evitarse obtener fotocopia de todos los documentos analizados, basta con dejar las marcas en las cédulas correspondientes como evidencia del procedimiento aplicado o de que fueron analizados, a excepción de aquellos que soportan una irregularidad con presunta responsabilidad, en cuyo caso se obtendrá toda la evidencia documental que soporte la irregularidad.

IV.2.3.2 ÍNDICES Y MARCAS DE AUDITORÍA.

Los papeles de trabajo contienen claves que permiten enlazar datos y cifras dentro de la misma cédula o localizar el análisis de esos datos y cifras en otras cédulas. Estas referencias se conocen como marcas e índices de auditoría y tienen el objetivo de simplificar la identificación de datos y aclarar cifras.

a) Índices

Para facilitar el ordenamiento de las cédulas de auditoría y su rápida localización en los expedientes, se debe anotar una clave en todos y cada uno de los papeles de trabajo, que conforman el expediente de auditoría, en el ángulo superior derecho con lápiz de color rojo (preferentemente). Mediante este índice se pueden distinguir las cédulas sumarias y analíticas, así como identificarlas por grupos homogéneos. De la lectura del índice se conoce el tipo de cédula de que se trata y el lugar que le corresponde en los expedientes de auditoría.

El uso de los índices, cruzados en los papeles de trabajo para relacionar las cédulas, es uno de los aspectos principales para facilitar la revisión de los mismos o la consulta de determinado rubro, partida, cifra o concepto específico.

b) Marcas

Las marcas de auditoría son signos que el auditor anota en sus papeles de trabajo para evidenciar el tipo de procedimiento o prueba efectuada, con lo cual se facilita su trabajo, aprovecha espacio y agiliza la supervisión del trabajo ejecutado.

IV.2.3.3 CÉDULAS DE OBSERVACIONES

Las irregularidades derivadas del análisis realizado se plasmarán en las denominadas cédulas de observaciones, las cuales contendrán, además, las causas, efectos, fundamento legal que fue transgredido y las recomendaciones sugeridas por el auditor para promover la solución a la problemática detectada.

La cédula de observaciones contendrá un apartado en donde el auditado mencionará la fecha compromiso para dar solución a la problemática y, en su caso, las acciones que ejecutará para lograrlo. En este mismo apartado se anotará el nombre y cargo del servidor público responsable del área u operación donde surgieron las observaciones, debiendo plasmar su firma y la fecha del comentario de observaciones.

El auditor discutirá las cédulas de observaciones con los responsables de la operación revisada y del área auditada, antes de su presentación formal en el informe de auditoría. En esa discusión podrán obtenerse elementos adicionales que rectifiquen o ratifiquen la irregularidad en cualquiera de los casos, la discusión permite al auditor tener plena confianza y solidez en los planteamientos plasmados en la cédula de observaciones.

Cuando derivado del análisis practicado se detecten observaciones que impliquen una responsabilidad, independientemente del comentario con el área auditada, serán turnadas al área de Responsabilidades con el expediente respectivo, a fin de que proceda de acuerdo a sus atribuciones.

IV.2.3.4 CÉDULAS DE SEGUIMIENTO

Estas cédulas son el resultado de una auditoría de seguimiento, en la cual se constata que las recomendaciones hechas por el auditor y las acciones implantadas por el área revisada, hayan sido aplicadas y hayan permitido la solución a la problemática o, en su caso, el grado de avance en la solución a las observaciones.

Las cédulas de seguimiento deben contener, además de la identificación de la auditoría, los siguientes datos:

- ⇒ La observación a la cual se le da seguimiento
- ⇒ Las acciones realizadas por el área operativa para solventar la observación
- ⇒ El juicio u opinión del auditor para considerar solventada o no la irregularidad

- ⇒ En caso de no estar solventada la observación, incluye el replanteamiento que propone el auditor y/o las medidas correctivas y preventivas para solventarla.
- ⇒ La fecha compromiso en que el área auditada considera resolver las irregularidades.

Al igual que las cédulas de observaciones, estas cédulas deben ser comentadas con el responsable del área auditada, antes de quedar plasmadas en el informe de auditoría de seguimiento.

IV.2.4 SUPERVISIÓN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA

Es la coordinación de los recursos durante la planeación, ejecución y comunicación de resultados de la auditoría, a fin de vigilar, revisar y verificar el correcto cumplimiento de metas y objetivos planteados al inicio de la auditoría, así como la debida aplicación de las normas y procedimientos establecidos.

El éxito de cada auditoría depende en gran parte de la efectividad de la supervisión en todos los niveles jerárquicos, pues permite controlar las actividades que realizan en ella. Por esta razón se ha llevado a la categoría de norma, a efecto de que se incluya en forma obligatoria en las funciones de auditoría pública.

La supervisión persigue los siguientes objetivos:

- ⇒ Incrementar la calidad de las auditorías, a través de la revisión constante del trabajo del auditor, en función de los objetivos planteados.
- ⇒ Buscar que el desarrollo de las revisiones se logre con la máxima eficiencia, eficacia y economía y con apego a las Normas Generales de Auditoría Pública y demás normatividad aplicable.
- ⇒ Lograr que los auditores desarrollen la capacidad necesaria para la práctica de la auditoría pública.

- ⇒ Elaborar los papeles de trabajo de tal forma que éstos apoyen adecuadamente los objetivos fijados y proporcionen información objetiva, además de obtener evidencia suficiente, competente y pertinente en las auditorías.
- ⇒ Conocer de inmediato y en cualquier momento el avance de las revisiones que se están practicando.
- ⇒ Determinar si se han aplicado íntegramente los programas específicos de auditoría.

La intensidad de la supervisión que se ejerce sobre los auditores es directamente proporcional al nivel de experiencia, conocimientos y capacidad profesional del auditor. También influye en el grado de supervisión la dificultad y especialidad del aspecto que se audita; pero no se debe limitar la libertad, siendo flexible al aplicar la supervisión.

La **norma sexta** de las Normas Generales de Auditoría Pública establece que la supervisión debe abarcar la verificación de:

- ⇒ La adecuada planeación de los trabajos
- ⇒ La ejecución del trabajo conforme al programa de auditoría y las modificaciones autorizadas al mismo, observando que el resultado de la aplicación de procedimientos y técnicas sea congruente con los alcances previstos.
- ⇒ La correcta formulación de los papeles de trabajo
- ⇒ El debido respaldo de las observaciones y conclusiones
- ⇒ El adecuado cumplimiento de los objetivos de la auditoría
- ⇒ Los requisitos de calidad de los informes de auditoría en cuanto a precisión, claridad y objetividad y que se formulen en términos constructivos y convincentes
- ⇒ El cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría Pública y de los procedimientos de auditoría de aplicación general.

Por lo que se puede apreciar, la función de supervisión debe ser aplicada en las etapas de inicio de auditoría, ejecución del trabajo y conclusión de la auditoría.

IV.2.5 INFORME DE AUDITORÍA.

Concluida la etapa de ejecución de la auditoría, el Órgano Interno de Control debe comunicar al titular de la dependencia o entidad, al responsable del área revisada y a otras instancias que así lo requieran, los resultados determinados durante la intervención, a través de un documento denominado "informe de auditoría".

Las Normas Generales de Auditoría Pública establecen que 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.

Las normas citadas hacen referencia a los atributos de calidad que debe tener el informe, las cuales son:

1. **Oportunidad.** Emitir el informe en tiempo, de tal manera que permita tomar las acciones requeridas en el período preciso.
2. **Integridad.** Deben incluirse sin omisión alguna todos los hechos importantes observados, proporcionando una visión objetiva de las cuestiones advertidas, así como de las conclusiones y recomendaciones que se hagan.
3. **Competencia.** Asegurarse de que los resultados informados correspondan al objeto de la auditoría.
4. **Relevancia.** Considerar los asuntos trascendentales de la situación u operaciones examinadas, sin abundar en detalles innecesarios.
5. **Objetividad.** Presentar con imparcialidad la verdad o realidad de los actos, hechos o situaciones comprobados, hasta donde dicha verdad o realidad sea razonablemente asequible y esté respaldada con evidencia probatoria de calidad.

6. Convicción. Hacer que la solidez de la evidencia conduzca a cualquier persona prudente a las mismas conclusiones a que llegó el auditor.

7. Claridad. Cuidar la estructura, terminología y redacción empleadas, de manera que permitan que la información pueda ser entendida por cualquier persona, aun la no versada en el tema.

8. Utilidad. Aportar elementos que propicien la optimación del uso de los recursos y el mejoramiento de la administración.

El informe de auditoría debe contener la declaración formal del auditor de haber desarrollado su trabajo de conformidad con las Normas Generales de Auditoría Pública y con los procedimientos supletorios o, en dado caso, hacer constar que así esta reflejado en papeles de trabajo. Si por alguna circunstancia el auditor público se ve obligado a apartarse de tales normas y procedimientos, indicará en el informe los motivos que tuvo para ello, así como los criterios y procedimientos alternativos que haya aplicado.

IV.2.5.1 ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe se constituye de cinco elementos:

1. Oficio de envió (Informe ejecutivo)
2. Carátula del informe
3. Índice
4. Cuerpo de informe
5. Cédulas de observaciones

El oficio de envió es el documento mediante el cual se oficializa el envió del informe de resultados al titular de la dependencia o entidad y a cualquier otra instancia que así lo requiera. Presenta como característica principal una síntesis de las irregularidades relevantes que se detectaron.

El oficio de envió o informe ejecutivo tiene dos modalidades al igual que el informe correspondiente:

- a) Oficio de envió de una auditoría integral, específica o de resultados de programa, y
- b) Oficio de envió de una auditoría de seguimiento.

En la carátula del informe se debe presentar un resumen de los datos más importantes de la auditoría practicada, para su fácil e inmediata identificación, en la cual se incluyen, entre otros datos, el área evaluada, número de control de la revisión, fechas de inicio y término y responsables de la auditoría.

En el índice se enumeran los capítulos que integran el informe, señalando el número de la página donde se localiza cada apartado.

El cuerpo del informe incluye el texto mediante el cual se dan a conocer los resultados, comenzando por los antecedentes, período, objetivo y alcance de la revisión, resultados del trabajo desarrollado, hasta la conclusión y recomendación general.

Finalmente después del informe se incluye una carátula de observaciones, para incluir todas las cédulas de observaciones comentadas y firmadas por los servidores públicos responsables de las áreas donde surgieron.

IV.2.6 SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

La auditoría no concluye con la emisión del informe; parte importante de la labor, es promover la eficiencia, eficacia y economía en las operaciones que efectúa la dependencia o entidad, motivo por el cual el auditor realiza una serie de recomendaciones para que sea corregida la problemática detectada.

Por ello, el objetivo del seguimiento es cerciorarse de que las acciones adoptadas por las áreas sustantivas coadyuven a la corrección y prevención de irregularidades y eviten su recurrencia.

Con el fin de que el Órgano Interno de Control pueda orientar sus seguimientos se recomienda:

⇒ Comprometer al titular del área auditada con la atención de las recomendaciones

⇒ Promover que el área auditada programe acciones oportunas que aseguren el cumplimiento de las recomendaciones

⇒ Evaluar los logros y mejoras alcanzadas como resultado de la aplicación de las recomendaciones

⇒ Y finalmente, establecer mecanismos que permitan verificar el resultado de la aplicación de las recomendaciones, con el objeto de determinar si es adecuado o tiene deficiencias.

El Órgano Interno de Control llevará los registros y controles que sean necesarios para instrumentar programas de abatimiento de observaciones.

CAPITULO V

ACTIVIDADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

CAPÍTULO V

ACTIVIDADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

V.1 Preámbulo

V.2 Fundamento legal específico

V.3 Objetivos generales

V.4 Facultades

V.5 Funciones

V.5.1 Organización interna

V.5.2 Evaluación y control

V.5.3 Supervisión y auditoría

V.5.4 Quejas y denuncias

CAPITULO V

ACTIVIDADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

V.1 PREÁMBULO

Los Órganos Internos de Control, también son conocidos como Unidades de Contraloría Interna, ellos son los representantes de la SECODAM, actuando como órganos de apoyo a la función directiva de las dependencias, previniendo, verificando, vigilando y evaluando el grado de economía con que se manejan los recursos y de efectividad con que se alcanzan las metas y programas institucionales, además proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones.

Los Órganos Internos de Control funcionalmente dependen de la misma SECODAM y sus objetivos, atribuciones y funciones se establecen de conformidad con las disposiciones, políticas, normas y lineamientos emitidos por dicha Secretaría.

Para el cumplimiento de sus fines, la actuación de los OIC de las dependencias deberá desarrollarse un marco orgánico-funcional de independencia, cuidado y diligencia profesional que permitan asegurar que las funciones de control y auditoría, recepción y trámites de quejas y denuncias se lleven acabo en forma oportuna, absteniéndose en todo momento de realizar funciones de índole operativo.

La estructura orgánica, ocupacional y presupuestal de los OIC deberá corresponder a los requerimientos de trabajo, de acuerdo con las atribuciones y funciones de la dependencia, debiendo considerarse que el personal que la integre preferentemente sea de confianza y tenga la calidad profesional requerida para el tipo de funciones que desarrollará de acuerdo a las Normas Generales de Auditoría Pública.

En los casos que la dependencia tenga delegaciones que por sus características requieran la presencia de los OIC, éstos podrán establecerlos, siempre y cuando dependan jerárquica y funcionalmente de dicho Órgano.

Cabe señalar que la estructura orgánica de los OIC de las Dependencias, estará sujeta a la opinión de la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la SECODAM, previa autorización de la SHCP.

V.2 FUNDAMENTO LEGAL ESPECÍFICO

Los antecedentes formales para la creación de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la administración pública, son producto de la institucionalización que el Ejecutivo Federal efectuó de su compromiso adquirido con la sociedad a fin de fortalecer los mecanismos de control y evaluación del sector público.

Dentro de esta visión política del fortalecimiento del control de las actividades de la administración pública, se tienen como referencias inmediatas el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que indica que en las Dependencias del sector deberá establecerse como un servicio de apoyo administrativo el de fiscalización y el artículo 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en forma más específica señala la obligación que tienen las Dependencias del sector central y las Entidades Paraestatales, de contar con un Órgano de Auditoría Interna.

V.3 OBJETIVOS GENERALES

Los OIC de las Dependencias tienen la siguiente finalidad:

- ⇒ Representar a la SECODAM en el ámbito de operación del sector central de la Administración Pública Federal.
- ⇒ Apoyar a la función directiva en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión de la Dependencia y coadyuvar a la elevación de los niveles de eficiencia, eficacia y productividad.
- ⇒ Vigilar que la ejecución de los programas y el ejercicio del presupuesto de la Dependencia se ajusten a las disposiciones, normas y lineamientos que regulan su funcionamiento, promoviendo evitar que se incurra en irregularidades y dispendios.

- ⇒ Promover la modernización, desconcentración, simplificación administrativa y demás programas prioritarios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- ⇒ Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleven a cabo en términos de economía, eficiencia y eficacia.
- ⇒ Promover que existan adecuados mecanismos de control interno en la aplicación de los recursos, la obtención de información suficiente, oportuna y confiable; la promoción de la eficiencia operacional y el apego a las leyes, normas y políticas en vigor.
- ⇒ Proponer recomendaciones para corregir las deficiencias y desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar el seguimiento correspondiente, instrumentando acciones que eviten su recurrencia.
- ⇒ Prevenir y combatir la corrupción, entendida ésta en su sentido más amplio, es decir: deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos de la Dependencia.

V.4 FACULTADES DE LOS OIC

Dentro de las principales facultades que le son conferidas a los Órganos Internos de Control, destacan las siguientes:

- ⇒ Vigilar que las áreas responsables cumplan con las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, obra pública, adquisiciones, créditos externos, deuda pública y fondos y valores patrimonio de la Dependencia, con el objeto de promover la economía en el manejo de los recursos.
- ⇒ Planear, organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Dependencia, con el objeto de que, oportuna, permanente y sistemáticamente se contemplen los aspectos más representativos y relevantes de la forma en que las áreas responsables aplican la normatividad, administran los recursos y dan cumplimiento a los planes, programas y presupuestos institucionales.

- ⇒ Planear, programar, y ejecutar el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) de la Dependencia, conforme a las bases generales emitidas por la SECODAM.
- ⇒ Ejercer funciones de control y auditoría en aquellos Órganos Desconcentrados y Entidades coordinadas que la SECODAM expresamente le designe como instancia de control indirecta.
- ⇒ Resolver sobre las quejas y denuncias que presenten los particulares respecto a la conducta o desempeño de los servidores públicos, así como las derivadas de acuerdos, contratos o convenios que hubiesen celebrado con la Dependencia o las que procedan derivadas de sus revisiones, de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ⇒ Promover, asesorar y opinar sobre la emisión e instrumentación de normas y lineamientos adicionales que deben expedir las áreas responsables de la Dependencia, para dar cumplimiento a las obligaciones emitidas por la Dependencias Globalizadoras.
- ⇒ Participar, en su caso, como Secretario Ejecutivo en el desarrollo de las funciones del Comité de Control y Auditoría, a fin de promover el mejoramiento de la gestión de la Dependencia, en el seguimiento de acuerdo sobre asuntos de control y auditoría y solución a la problemática pendiente de atender, detectada por cualquier instancia relacionada con funciones de control y auditoría.
- ⇒ Presentar a la SECODAM, al Comité de Control y Auditoría en su caso, al titular de la Dependencia y a las instancias internas de decisión, los informes de resultados de revisiones, auditorías y evaluaciones realizadas a las áreas.
- ⇒ Participar como miembro de la Comisión Interna de Administración y Programación, Comité de Adquisiciones y Obra Pública de la Dependencia, con el propósito de coadyuvar en la toma de decisiones, fijación de directrices que articulen los programas y presupuestos, y fomenten la economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos.

- ⇒ Instrumentar y difundir las políticas, estrategias y procedimientos de operación del propio OIC, conforme a las normas y lineamientos emitidos por la SECODAM en materia de control, evaluación, supervisión, auditoría, recepción y trámite de quejas y denuncias.
- ⇒ Vigilar al interior de la Dependencia, el estricto cumplimiento de los lineamientos establecidos por la SECODAM, para que se efectúen las acciones pertinentes para la transición de la Administración para cada período de gestión gubernamental.
- ⇒ Vigilar que los gastos de comunicación social que realice la Dependencia se lleven a cabo con estricto apego a la normatividad establecida.

V.5 FUNCIONES

Derivado de la facultad o atribuciones que se mencionaron, los OIC realizan en forma general las siguientes funciones clasificadas de organización interna, de evaluación y control, de supervisión y auditoría y finalmente de quejas y denuncias.

V.5.1 ORGANIZACIÓN INTERNA

Definir su estructura orgánica y ocupacional, de acuerdo con las características y necesidades de la Dependencia, considerando la dispersión geográfica y control que en su caso debe ejercer hacia Órganos Desconcentrados y Entidades coordinados por el sector.

Proponer a la unidad responsable y para la opinión de la SECODAM su estructura orgánica y ocupacional, la cual deberá atender a los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, mantener una adecuada relación de actividades técnico- administrativas, contemplar asignación de funciones de acuerdo a las responsabilidades, evitar división de actividades especializadas por tipo de auditoría y cuando el caso así lo amerite contemplar perfiles multidisciplinarios.

Definir y actualizar la descripción de funciones y perfiles requeridos para cada puesto, atendiendo a los lineamientos citados en las Normas Generales de Auditoría Pública y evitando la contratación de personal de base.

Implementar programas de capacitación y desarrollo permanentes para el personal, considerando aquellos que para el efecto ha diseñado la SECODAM.

Elaborar manuales de organización, políticas y procedimientos que contengan objetivos particulares, claros, precisos y congruentes con los de la SECODAM y de la propia Dependencia, cerciorándose que sean del conocimiento del personal y se apliquen.

Evaluar sistemáticamente, si la organización del propio OIC de la Dependencia está de acuerdo con los programas de modernización y simplificación administrativa.

Mantener una adecuada coordinación con los OIC de los Órganos Desconcentrados y Entidades del sector y con la Propia SECODAM, que permita agilizar y mejorar la planeación, ejecución y resultados de sus actividades.

Contar con un sistema de control y archivo eficiente, preferentemente a través de medios informáticos.

V.5.2 EVALUACIÓN Y CONTROL

Evaluar cuantitativa y cualitativamente el avance de los programas a cargo de las Dependencias; así como las acciones realizadas conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la SECODAM.

Verificar el establecimiento de adecuados controles operativos internos, evaluando su suficiencia y efectividad en la protección de los recursos, en la obtención de la información, en las políticas dictadas para regular y orientar el funcionamiento de la Dependencia y en general, en la promoción de la eficiencia.

Propiciar el establecimiento y adopción de mecanismos de control y evaluación con carácter preventivo y promover la auto evaluación en cada una de las unidades administrativas que integran la Dependencia.

Apoyar y promover la aplicación de acciones en materia de modernización, desconcentración y simplificación administrativa, participando en la integración de los respectivos programas y vigilando el envío de los informes de avance a la SECODAM.

Verificar que las unidades administrativas responsables de elaborar los reportes del Sistema Integral de Información, lo envíen con la oportunidad y la calidad que dicho sistema requiere.

Vigilar que los sistemas de información, registro y control que lleve la Dependencia generen información oportuna y veraz.

Vigilar la instrumentación de las medidas preventivas y correctivas derivadas de las revisiones realizadas.

Promover el establecimiento de una ventanilla o módulo de atención, orientación, información y quejas a la que el público tenga acceso; y en su caso pueda presentar quejas, denuncias e inconformidades sobre el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos de la Dependencia.

Elaborar y registrar en la SECODAM el Programa Anual de Control y Auditoría considerando:

- a) Prioridad en la ejecución de la auditoría integral;
- b) La función de quejas y denuncias;
- c) La incorporación de los programas, evaluaciones y auditorías que expresamente la SECODAM haya designado a la Dependencia;
- d) Un adecuado equilibrio entre funciones técnico administrativas de acuerdo a su estructura orgánica; y
- e) Alcances y objetivos de las revisiones.

Fortalecer las acciones de evaluación, control y seguimiento para la eficiente aplicación de los recursos federales destinados a publicidad, propaganda, Publicaciones oficiales y en general todas las referentes a comunicación social y remitir oportunamente a la SECODAM la información correspondiente.

V.5.3 SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA.

Realizar las auditorías integrales y específicas previstas en el Programa Anual de Control y Auditoría de la Dependencia y presentar los informes correspondientes, conforme a los lineamientos establecidos por la SECODAM.

Vigilar que el ejercicio del gasto público se lleve a cabo conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y observando las disposiciones legales emitidas en la materia.

Levantar las actas administrativas y efectuar las investigaciones que se requieran en las Entidades y Órganos Desconcentrados coordinados, así como en las diversas áreas que integran la propia Dependencia, sobre asuntos de presunta responsabilidad de servidores públicos.

Notificar a la SECODAM las responsabilidades identificadas en las auditorías practicadas, aplicando en los casos correspondientes las sanciones que procedan conforme a la normatividad establecida.

Formular y dar seguimiento hasta su total desahogo del programa de medidas correctivas, observaciones y/o recomendaciones efectuadas; como resultado de las auditorías y evaluaciones practicadas por el propio OIC u otra instancia de control autorizada.

Proporcionar el apoyo técnico que requiera el personal comisionado por alguna instancia de control autorizada y ajena a la institución, para realizar auditorías directas o actos de fiscalización.

Participar en su caso, en el desarrollo de las funciones del Comité de Control y Auditoría de la Dependencia y cuando en su caso lo amerite opinar sobre los informes que se generan como producto de las acciones que éste realiza.

Efectuar permanentemente revisiones que permitan comprobar que el ejercicio de los recursos públicos en actividad de comunicación social sean los mínimos indispensables, que se utilicen preferentemente los medios de difusión del sector público y en caso de inobservancia a la normatividad en la materia, aplicar las sanciones correspondientes.

V.5.4 QUEJAS Y DENUNCIAS

Recibir y atender las quejas, denuncias e inconformidades que presenten los particulares o los servidores públicos con motivo del incumplimiento de acuerdos, convenios, contratos o servicios que involucren a las operaciones o personal de la Dependencia, comprobando su procedencia e integrando los expedientes respectivos.

Llevar registro y control de las quejas y denuncias, y comunicar a las áreas competentes el origen de las mismas solicitándoles su desahogo a la brevedad posible.

Orientar e informar a los particulares y servidores públicos que presenten quejas, denuncias o inconformidades sobre su trámite o desahogo.

Fincar las responsabilidades correspondientes conforme a la normatividad aplicable.

Turnar a la SECODAM los asuntos que le competan conforme a la ley y remitir a la autoridad competente aquellos que impliquen responsabilidad penal.

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.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La Administración Pública Federal no se mantiene estática, evoluciona y trata de modernizar sus procesos, a fin de optimizar su gestión y así poder satisfacer de manera eficiente, eficaz y oportuna las necesidades básicas de la población.

El gobierno se auxilia de la auditoría, al tener que controlar y fiscalizar las operaciones de las dependencias del sector central y así pretender alcanzar un óptimo nivel de productividad, la necesidad de supervisar en forma permanente y estrecha la asignación y manejo de los recursos públicos hace imprescindible la creación de los Órganos Internos de Control, dentro de un ambiente de actitud ilícita y corrupta por parte de diversos funcionarios públicos. Situación que acrecienta la prioridad de tener un mayor control y fiscalización de los recursos.

Por otra parte el Licenciado en Contaduría debido a su preparación académica y perfil profesional tiene una participación importante dentro de las contralorías fungiendo como auditor interno, no limitándose a ser sólo un detector de anomalías en la funciones que realizan los servidores públicos responsables del manejo del presupuesto federal dentro de las dependencias. Hoy en día sus participación es más activa y creativa en favor de un beneficio social, éste se manifiesta con una actitud de cambio en las dependencias buscando la mejora continua de los sistemas de control existentes, proponiendo recomendaciones a fin de coadyuvar en el cumplimiento de las metas y objetivos de las organizaciones.

Es por ello que, a través de las técnicas y procedimientos de auditoría el Licenciado en contaduría se auxilia a fin de desarrollarse dentro de las contralorías públicas y así poder:

- ⇒ Evaluar el grado en que los recursos financieros, materiales y humanos son administrados con economía, eficiencia y eficacia.
- ⇒ Determinar el cumplimiento en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, en forma razonable.
- ⇒ Observar el acato de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
- ⇒ Efectuar el seguimiento de las medidas y acciones implantadas para mejorar la gestión de las dependencias de la Administración Pública Federal.

BIBLIOGRAFÍA

1. Adam Adam Alfredo/Becerril Lozada Guillermo
" **La Fiscalización en México**"
UNAM, 1988

2. Adam Adam Alfredo/Becerril Lozada Guillermo
" **La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal**"
IMCP, 1994

3. SECOGEF
" **Auditoría Integral**"
1994

4. SECOGEF
" **Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control**"
1991-1996

5. Castro Vázquez Raúl
" **Contraloría Gubernamental**"
IMCP, 1996

6. IMCP
" **Normas y Procedimientos de Auditoría**"
1994

7. SECOGEF

" Manual de Auditoría Pública"

1991

8. SECODAM

" Gaceta Informativa"

1995

9. SEP/UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA

" Curso: Temas de supervisión y auditoría"

1996

10. SECODAM

" Curso: Auditoría Pública"

1998

11. SECODAM

" Guía General de Auditoría Pública para los Órganos Internos de Control"

1998

12. Porrúa Hermanos

" Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"

1997