

00666



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**

## **Examen General de Conocimientos**

### **C a s o P r á c t i c o**

AUDITORÍA AL EJERCICIO 2002 RELATIVA AL  
COMPORTAMIENTO DE LA COBRANZA MEDIANTE EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN REALIZADO POR  
LA OFICINA PARA COBROS DEL IMSS EN EL INSTITUTO MEXICANO  
DEL SEGURO SOCIAL EN LA DELEGACIÓN TABASCO

**Que para obtener el Grado de:**

## **Maestra en Auditoría**

**Presenta: Flor Estela López Morales**

**Tutor: Dr. Jorge Márquez Bueno**

**México, D.F.**

**Noviembre 2004**



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.



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**  
**Facultad de Contaduría y Administración**

## **Examen General de Conocimientos**

### **C a s o P r á c t i c o**

**AUDITORÍA AL EJERCICIO 2002 RELATIVA AL COMPORTAMIENTO DE LA  
COBRANZA MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
EJECUCIÓN REALIZADO POR LA OFICINA PARA COBROS DEL IMSS EN  
EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA DELEGACIÓN  
TABASCO**

**Que para obtener el Grado de:**

**Maestra en Auditoría**

**Presenta: Flor Estela López Morales**

**Tutor: Dr. Jorge Márquez Bueno**

**México, D.F.**

**Noviembre 2004**

## CURRICULUM VITAE

### DATOS PERSONALES

Nombre: Flor Estela López Morales

Fecha de nacimiento: Abril 16 de 1956

Edad: 48 años

Lugar de nacimiento: Juárez, Chiapas

R.F.C. LOM-560416-6Q5

CURP: LOMF-560416MCSPR-L05

Cédula profesional: 2562264

Teléfono y Fax: (993) 3 53 55 77

Celular: 99 31 29 41 40

e-mail: felm56@hotmail.com

Domicilio: Laguna Grande, Manzana 2G, Lote 5,  
Fraccionamiento Lagunas. C.P. 86019.  
Villahermosa, Tabasco.

### ESTUDIOS REALIZADOS

Primaria: Escuela Primaria Huimanguillo, Tabasco

Secundaria: Escuela Secundaria Federal

Estudios comerciales: Secretaria Ejecutiva Bilingüe en el Instituto  
Comercial Bancario. Villahermosa, Tabasco.

Preparatoria: Gregorio Méndez Magaña en Villahermosa,  
Tabasco.

|               |   |
|---------------|---|
| Licenciatura: | Licenciatura en Contaduría Pública en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Villahermosa, Tabasco. |
| Posgrado:     | Maestría en Auditoría en la U.N.A.M. México, D.F.   |

### **DESARROLLO PROFESIONAL**

|                 |   |
|-----------------|---|
| 1985-1987       | Secretaria del Departamento de Orientación y Quejas                               |
| 1987-1988       | Auditora nivel 20 en el Departamento de Auditoria Patrones y Verificación (IMSS)  |
| 1988-1989       | Auditoría nivel 25 en el Departamento de Auditoria Patrones y Verificación (IMSS) |
| 1989            | Auditora nivel 32 en el Departamento de Auditoría Interna Delegacional (IMSS)     |
| 1989-1990       | Auditora nivel 38 en el Departamento de Auditoría Interna Delegacional (IMSS)     |
| 1990 a la fecha | Auditora nivel 41 en el Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades del IMSS.   |
| 2004 a la fecha | Docente en la Universidad de Sotavento Campus Villahermosa.                       |

### **ACTIVIDADES INDEPENDIENTES**

|                 |  |
|-----------------|--|
| 1996-1998       | Asesor financiero en Auto-Construcción, S.A. de C.V. (ACO)             |
| 1996 a la fecha | Socio-Gerente de Auditoria en el Despacho Castellanos Contadores, S.C. |

### **ACCIONES PROFESIONALES**

|                 |  |
|-----------------|--|
| 1997 a la fecha | Socio Activo del Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. |
|-----------------|--|

|                 |   |
|-----------------|---|
| 1997 a la fecha | Miembro del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.   |
| 1999-2001       | Consejo directivo del Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C.   |
| 2003-2004       | Consejo directivo del Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C.   |
| 2003 a la fecha | Presidenta de la Revista Entorno Contable (Organo de Difusión del Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. |

## **CURSOS DE ACTUALIZACION**

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Febrero/Marzo de 1990 | Reunión Nacional de Capacitación, Auditores de Ingresos (IMSS) Villahermosa, Tabasco.   |
| Junio de 1993         | Semana de Actualización Auditoria Delegacional IMSS. Villahermosa, Tabasco.   |
| Octubre de 1993       | Autocontrol del stress, IMSS. Villahermosa, Tabasco.  |
| Noviembre de 1994     | Cursos de Auditoria Básica, IMSS. México, D.F.  |
| Septiembre de 1995    | Auditoria de Adquisiciones en el Sector Público, Reg. S.T.P.S. Sog. 8501010013, SECODAM, IMSS. Oaxaca, Oaxaca.                      |
| Septiembre de 1995    | Auditoria de Obra Pública, registro de validez oficial S.T.P.S. Sog 85010110013, SECODAM, IMSS. Oaxaca, Oaxaca.                     |
| Abril de 1997         | Resolución Miscelánea Fiscal 1997, IMCP, A.C. y Colegio e Instituto de Contadores Públicos del Tabasco, A.C. Villahermosa, Tabasco. |
| Mayo de 1997          | Taller de Administración de Procesos para los equipos de Proyecto, IMSS. Villahermosa, Tabasco                                      |
| Junio de 1999         | Papeles de Trabajo, IMSS. Campeche, Campeche.   |

|                  |   |
|------------------|---|
| Julio de 1999    | Auditoria de Adquisiciones en el Sector Público. SECODAM y Contraloría Interna en la Secretaría de Salud. Villahermosa, Tabasco.  |
| Mayo del 2000    | Examen y Evaluación de los Sistemas de Control Interno. SECODAM y Contraloría Interna en el IMSS. Villahermosa, Tabasco.  |
| Enero del 2001   | Papeles de Trabajo, SECODAM y Contraloría Interna en el IMSS. Villahermosa, Tabasco.<br>Reformas Fiscales 2001, Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. Villahermosa, Tabasco.                                  |
| Marzo del 2001   | Llenado de Declaración Anual de Personas Físicas y Morales. Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. Villahermosa, Tabasco.  |
| Junio del 2001   | SIPRED 2000, impartido por el CPC Alberto Álvarez del Campo. Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. Villahermosa, Tabasco.   |
| Agosto del 2001  | Jornada de Contabilidad y Auditoría Gubernamental. Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. Villahermosa, Tabasco.   |
| Octubre del 2001 | Conferencias de la 78ª Convención de Contadores Públicos 2001. IMCP, A.C. Cancún, Quintana Roo.   |
| Octubre del 2002 | II Jornada de Contabilidad y Auditoría Gubernamental. Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. Villahermosa, Tabasco.<br><br>79ª Convención de Contadores Públicos Acapulco 2002. IMCP, A.C. Acapulco, Guerrero. |
| Marzo del 2003   | XVII Coneycción Regional Centro Itsmo Peninsular. Colegio de Contadores Públicos de San Cristobal de las Casas, A.C. San Cristobal de las Casas, Chiapas.   |
| Julio del 2003   | Taller de Auditoría Gubernamental. Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. Villahermosa, Tabasco.   |

|                  |  |
|------------------|--|
| Octubre del 2003 | 80ª Convención de Contadores Públicos Cancún 2003. IMCP, A.C. Cancún, Quintana Roo.                                |
| Febrero del 2004 | XVIII Convención Regional Centro Istmo Peninsular, Tabasco 2004. Villahermosa, Tabasco.                            |
| Abril del 2004   | Taller de elaboración de nómina. Colegio e Instituto de Contadores Públicos de Tabasco, A.C. Villahermosa Tabasco. |

## INDICE GENERAL

|  |    |
|--|----|
| <b>Introducción</b>                                    | 11 |
| <br>   |    |
| <b>I. PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL CASO PRÁCTICO</b> | 14 |
| 1.1 <u>Problema general.</u>                           | 14 |
| 1.2 <u>Situación deseada.</u>                          | 15 |
| 1.3 <u>Situación actual.</u>                           | 15 |
| 1.4 <u>Instrumentos de análisis.</u>                   | 16 |
| 1.5 <u>Método empleado.</u>                            | 16 |
| 1.6 <u>Factores presentes.</u>                         | 17 |
| <br>   |    |
| <b>II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>                  | 18 |
| 2.1 <u>Auditoría.</u>                                  | 18 |
| 2.1.1 Definición.                                      | 18 |
| 2.1.2 Normas de auditoría.                             | 19 |
| 2.1.3 Técnicas de auditoría.                           | 19 |
| 2.1.4 Procedimientos de auditoría.                     | 19 |
| 2.1.5 Clasificación de la auditoría.                   | 20 |
| 2.1.5.1 Externa.                                       | 20 |
| 2.1.5.2 Interna.                                       | 20 |
| 2.1.5.2.1 Objetivo.                                    | 21 |
| 2.1.5.2.2 Funciones.                                   | 22 |
| 2.1.5.2.3 Características del auditor.                 | 22 |
| 2.1.5.2.4 Diferencia entre auditor externo e interno.  | 24 |
| 2.1.5.3 Por el enfoque.                                | 24 |
| 2.1.5.3.1 Financiera.                                  | 24 |
| 2.1.5.3.2 Operacional.                                 | 25 |

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| 2.1.5.3.2.1 | Objetivos.   | 25 |
| 2.1.5.3.3   | Gubernamental.   | 26 |
| 2.1.5.3.3.1 | Objetivos.   | 26 |
| 2.1.5.3.3.2 | Alcance.   | 27 |
| <br>        |  |    |
| III.        | AUDITORÍA PÚBLICA  | 28 |
| 3.1         | <u>Concepto, naturaleza y objetivos de la auditoría pública.</u> | 29 |
| 3.1.1       | Antecedentes.  | 29 |
| 3.1.2       | Órganos internos de control.                                     | 30 |
| 3.1.3       | Fundamento legal.  | 31 |
| 3.1.4       | Normatividad aplicable.  | 32 |
| 3.1.5       | Objetivos específicos.   | 35 |
| 3.2         | <u>Clases y tipos de Auditoría Pública.</u>                      | 35 |
| 3.2.1       | Específica.  | 36 |
| 3.2.1.1     | Financiera.  | 37 |
| 3.2.1.2     | Legalidad.   | 39 |
| 3.2.1.3     | Operativa.   | 39 |
| 3.2.1.4     | Sustantiva.  | 40 |
| 3.2.1.5     | Administrativa.  | 40 |
| 3.2.1.6     | Integral.  | 41 |
| 3.3         | <u>Normas generales de Auditoría Pública.</u>                    | 43 |
| 3.3.1       | Normas personales.   | 44 |
| 3.3.1.1     | Primera. Independencia.  | 44 |
| 3.3.1.2     | Segunda. Conocimiento técnico y capacidad profesional.           | 46 |
| 3.3.1.3     | Tercera. Cuidado y diligencia profesional.                       | 47 |
| 3.3.2       | Normas de ejecución del trabajo.                                 | 49 |
| 3.3.2.1     | Cuarta. Planeación.  | 49 |
| 3.3.2.2     | Quinta. Examen y evaluación de los sistemas de control.          | 52 |
| 3.3.2.3     | Sexta. Supervisión del trabajo de auditoría.                     | 53 |



|  |     |
|--|-----|
| VI. RECOMENDACIONES EFECTUADAS A LA AUDITORÍA<br>REALIZADA | 119 |
| Conclusiones   | 121 |
| Glosario de términos                                       | 123 |
| Bibliografía   | 124 |
| Anexos   | 126 |

## INTRODUCCIÓN

La Ley del Seguro Social establece que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tiene la facultad para administrar los seguros que señalan la Constitución y la propia Ley, así como determinar y recaudar las contribuciones para el financiamiento de los servicios y prestaciones inherentes a dichos seguros, a fin de cumplir con tales propósitos, le otorga las facultades de autoridad fiscal autónoma.

El Instituto, en su carácter de autoridad fiscal, ha impulsado estrategias encaminadas a mejorar el nivel de recaudación y los términos de cumplimiento por parte de los sujetos obligados, a fin de que, por una parte, se genere un flujo de recursos para financiar servicios médicos y prestaciones sociales suficientes y de calidad y por la otra, combatir la evasión y elusión, disminuyendo los costos de operación, con la finalidad de promover la formalización de la actividad económica, la competitividad de las empresas y proteger los derechos de los trabajadores. Con este enfoque, se han emprendido diversas acciones para fortalecer y mejorar el marco legal y reglamentario para que éste no solo otorgue facilidades jurídicas a los patrones y sujetos obligados que cumplen oportuna y cabalmente con sus obligaciones ante el Instituto, sino también al fortalecimiento a sus atribuciones para abatir la elusión y evasión del pago de las contribuciones al Seguro Social, a su vez, se han promovido esquemas o prácticas que buscan simplificar trámites y procedimientos, así como disminuir el esfuerzo y costo en que incurren los contribuyentes al momento de llevar a cabo los trámites ante el Instituto, estableciendo estrategias para combatir la corrupción y disminuir los actos innecesarios de molestia del Instituto hacia el patrón.

Bajo este marco, se procede a la realización de esta investigación, la cual nace de la experiencia del autor como auditor interno en este Instituto, actividad que le ha permitido observar la problemática de cobro existente en la Oficina para Cobros del IMSS en la Delegación Tabasco, teniendo como objetivo general comprobar que los recursos derivados de cuotas obrero patronales se estén recuperando con la oportunidad establecida y con apego a los lineamientos internos y preceptos legales que le son aplicables, objetivo que se verá logrado siempre y cuando se de cumplimiento a determinados objetivos específicos entre los cuales sobresalen por su

importancia: Verificar que los adeudos superiores a dos salarios mínimos mensuales del Distrito Federal elevados al año, se entreguen a los ejecutores a más tardar al tercer día hábil siguiente a su recepción y los adeudos de cuantía inferior a la señalada se deberán entregar a los ejecutores a más tardar dentro de los quince días posteriores a su recepción, éstos deben desahogar las diligencias en un plazo no mayor a cuatro días hábiles. Evaluar que la asignación de créditos a los ejecutores se efectúe considerando los que van a desahogar en un período máximo de tres días hábiles, de acuerdo a la experiencia de la Oficina para Cobros. Constatar que en la práctica de embargos se procure en lo posible que las características de los bienes faciliten su enajenación. Constatar que se efectúe la rotación de ejecutores en cuanto a la asignación de sectores cuando menos cada seis meses, cerciorarse que los créditos fiscales se encuentren garantizados conforme a las disposiciones fiscales y verificar que los documentos de requerimientos de pago y solicitud de remate de valores, se encuentren firmados en forma autógrafa por el titular de la Oficina para Cobros del IMSS.

Para tal fin, este trabajo ha sido estructurado en 6 capítulos. Los primeros 4 están enfocados a proporcionar al lector una visión sobre la presentación y descripción del caso práctico, en el cual se podrá apreciar el objetivo de realizar el presente trabajo, la problemática de cobrabilidad existente en la cobranza del Instituto y la forma en que se desarrollará la investigación. Asimismo, se efectúa una exposición sobre el marco teórico y conceptual en el que se abordan, la mayoría de los antecedentes que han permitido que hoy contemos con una relativa seguridad social, no obstante que de acuerdo al informe rendido el 30 de junio del 2002 por el ejecutivo federal sobre la situación financiera del IMSS a nivel nacional en Junio del 2002, a casi 60 años de su creación, estamos muy lejos de haberlo conseguido ya que apenas se ha logrado cubrir un 50% de la población activa en el país.

De igual manera, se efectúan diversos planteamientos sobre la principal herramienta utilizada para obtener los elementos necesarios para la realización del presente caso práctico, como son: la Auditoría Pública, su concepto, naturaleza y objetivos que le dan el carácter de instrumento de investigación.

En los últimos 2 capítulos, se plantean los aspectos prácticos de este caso, tales como la definición de su metodología, los factores que se analizaron, los procedimientos utilizados, así como los resultados obtenidos y recomendaciones efectuadas en la auditoría que se llevó a cabo para la integración de este trabajo.

Por último, se agrega la conclusión a la que llegó el auditor y responsable de este documento, la bibliografía utilizada y los anexos que se consideraron más importantes; todo esto, con el propósito de que se logren las expectativas del lector al leer este caso práctico.

## I. PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL CASO PRÁCTICO

### 1.1 Programa general.

En opinión de Luis González Araiza y Héctor Núñez González,<sup>1</sup> en el año 2002, el Instituto Mexicano del Seguro Social como Institución de Seguridad Social y Organismo recaudador de aportaciones sociales, al igual que las demás dependencias de recaudación fiscal tendrán bajo su responsabilidad el incremento en la recaudación a través de la eficiencia de los procedimientos utilizados en la cobranza. La seguridad social tiene por finalidad, garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo<sup>2</sup>. El principal instrumento de la seguridad social es el Seguro Social, cuya organización y administración se encarga precisamente a la Institución llamada IMSS<sup>3</sup>. La misión implica una decidida toma de postura a favor de la clase trabajadora y sus familiares, misión tutelar que va mucho más allá de la simple asistencia pública y tiende a hacer realidad cotidiana el principio de la solidaridad entre los sectores de la sociedad y del Estado hacia sus miembros más vulnerables. Simultáneamente, por la misma índole de su encargo, el Instituto actúa como uno de los mecanismos más eficaces para redistribuir la riqueza social y contribuye así a la consecución de la justicia social en el país. Entre otras funciones, la labor institucional ayuda a amortiguar presiones sociales y políticas.

Se ha detectado que las cuotas obrero-patronales emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social en la Delegación Tabasco, no se están recuperando con oportunidad, por lo que en el año 2002, la mora institucional se incrementó considerablemente. Al respecto, es necesario verificar que los procedimientos y lineamientos internos y legales se estén cumpliendo cabalmente a fin de contrarrestar las posibles deficiencias de control interno que estén impidiendo la recuperación de los recursos en forma oportuna.

---

<sup>1</sup> González Núñez, Asesores y Consultores en Impuestos, México, D.F.

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Ley del Seguro Social.

<sup>3</sup> Artículo 4 de la Ley del Seguro Social.

## **1.2 Situación deseada.**

Con motivo de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social fue necesario diseñar un sistema para el registro de operación de la cobranza institucional que coadyuvara a evitar que las áreas operativas vieran incrementadas sus cargas de trabajo, debido al requerimiento de desglosar por seguro y ramo de seguro la emisión, los ajustes y la recaudación de las cuotas obrero patronales, para su registro contable.

Lo anterior, dio como resultado la implantación del sistema IMSS COBRANZA y la creación del nuevo esquema de recaudación a través de entidades receptoras, lo cual ha permitido que la Dirección de Recaudación y sus áreas operativas en Delegaciones y Subdelegaciones cumplan con su responsabilidad de cobrar las aportaciones de seguridad social, así como administrar la cartera de documentos por cobrar en cada una de las situaciones que se presentan en la cobranza institucional en los términos de la Nueva Ley del Seguro Social y sus Reglamentos y de esta forma obtener oportuna y eficazmente los recursos que por derecho le corresponden al Instituto.

Con los elementos anteriores, se pretende dar solución oportuna y eficaz a los impedimentos de cobro y optimizar el control de los créditos y su registro en las diversas etapas de la cobranza, para elevar los índices de recaudación de las cuotas obrero patronales y lograr el cumplimiento de la meta para el año 2002 la cual consiste en lograr que anualmente los adeudos en el procedimiento administrativo de ejecución sean menores o igual al 30% con relación al importe total de adeudos por recuperar.

## **1.3 Situación actual.**

La misión del Instituto Mexicano del Seguro Social es otorgar a los trabajadores mexicanos y a sus familias la protección suficiente y oportuna ante contingencias tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez o la muerte. La protección se extiende no solo a la salud, prerequisite indispensable de toda actividad, sino también a los medios de subsistencia, cuando la enfermedad impide, en forma temporal o permanente, que el trabajador continúe ejerciendo su

actividad productiva. Un conjunto de servicios sociales de beneficio colectivo complementa las prestaciones fundamentales y se orienta a incrementar el ingreso familiar, aprender formas de mejorar los niveles de bienestar, cultivar aficiones artísticas y culturales y hasta propiciar una mejor utilización del tiempo.

Para cumplir con su misión actual y con la expectativa de realizar su visión del futuro, el Instituto Mexicano del Seguro Social requiere de recursos económicos y para obtenerlos se encuentra facultado de acuerdo con la Ley del Seguro Social para recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto, así como la recaudación y el cobro de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, entre otras que la misma ley le señala.

#### **1.4 Instrumentos de análisis.**

En este sentido, se cuenta con el respaldo de la auditoría interna, la cual mediante los procedimientos de revisión establecidos en la normatividad de la Auditoría Pública se logra conocer el grado de eficiencia y efectividad de las actividades que se realizan en la Oficina para Cobros del IMSS, área encargada de cobrar las cuotas obrero patronales no pagadas oportunamente a favor del Instituto.

#### **1.5 Método empleado.**

Para realizar esta investigación fue necesario realizar una auditoría a las actividades que se realizan en la Oficina para Cobros del IMSS relativas a las actividades de la cobranza de las cuotas obrero patronales no enteradas oportunamente, aplicando los procedimientos establecidos por la auditoría interna a fin de evaluar el cumplimiento y apego a los lineamientos y normatividad existentes en la Oficina Exactora antes mencionada; para ello, se obtuvo la documentación sustentatoria de la cobranza que se generó durante el año 2002, período sujeto a este examen.

## **1.6 Factores presentes.**

El Estado necesita de los ingresos necesarios para su propia existencia y para satisfacer las necesidades de la colectividad, mediante los servicios públicos. Los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de recabar los impuestos de los mexicanos, pues éstos están obligados a contribuir con los gastos públicos de acuerdo con el artículo 31 fracción cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la Ley del S.A.T. por el que se logra esta recaudación. El Código Fiscal de la Federación faculta a la misma para imponer sanciones, e incluso privar a las personas de sus bienes o posesiones y es éste mismo el cuerpo normativo que prevee la existencia y regula el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), en materia fiscal federal, concretamente a partir del artículo 145 y hasta el 196 se encuentra prevista dicha regulación.

Debe quedar claro que este procedimiento no es otra cosa sino uno de los diversos medios de que dispone la Administración Pública y concretamente la autoridad fiscal para hacer cumplir sus resoluciones, incluyendo al Instituto Mexicano del Seguro Social el cual utiliza en forma supletoria las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación a fin de recuperar las cuotas obrero patronales no pagadas con oportunidad por los patrones.

La aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución requiere de personal altamente calificado. La falta de capacitación de los ejecutores y del personal administrativo responsable del control de los créditos, así como la falta de supervisión por parte del personal directivo medio y superior pueden originar que se incurra en vicios en la aplicación del PAE y por ende posibles inconformidades patronales.

## II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

### 2.1 Auditoría.

Es la evaluación del contador sobre la imparcialidad y confiabilidad de los estados financieros de un cliente.

Según el libro de “Normas y Procedimientos de Auditoría”<sup>4</sup>, la auditoría representa el examen de los estados financieros de una entidad, con objeto de que el contador público independiente emita una opinión profesional respecto a si dichos estados presentan la situación financiera, los resultados de las operaciones, las variaciones en el capital contable y los cambios en la situación financiera de una empresa, de acuerdo con los principios de contabilidad aceptados.

En pocas palabras, la auditoría proporciona análisis independiente de los estados financieros, los cuales se utilizan en los informes para los accionistas, inversionistas y compradores de negocios.

#### 2.1.1 Definición.

La auditoría<sup>5</sup> es un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados.

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

---

<sup>4</sup> Instituto Mexicano de Contadores Públicos. A.C.

<sup>5</sup> Definición general de Auditoría de la “American Accounting Associations”.

Como la auditoría es un proceso sistemático de obtener evidencia, tienen que existir conjuntos de procedimientos lógicos y organizados que sigue el auditor para recopilar la información. La definición señala que la evidencia se obtiene y evalúa de manera objetiva. La evidencia examinada por el auditor consiste en una amplia variedad de información y datos que apoyen los informes elaborados.

### **2.1.2 Normas de auditoría.**

Las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas pueden considerarse como los requisitos de calidad que deben observarse para el desempeño del trabajo de auditoría profesional. Por esta razón, durante muchos años han constituido y constituyen en la mayoría de los países el soporte obligado de las actividades que conducen contadores públicos<sup>6</sup>.

### **2.1.3 Técnicas de auditoría.**

Son los métodos prácticos de investigación y prueba que el contador público utiliza para lograr la información y comprobación necesaria para poder emitir su opinión profesional<sup>7</sup>.

### **2.1.4 Procedimientos de auditoría.**

Son el conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos o circunstancias relativas a los estados financieros sujetos a examen, mediante las cuales el contador público obtiene las bases necesarias para fundamentar su opinión.

---

<sup>6</sup> Definición de Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) expedidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC9 y las actualizaciones que realiza su Comité Internacional de Prácticas de Auditoría.

<sup>7</sup> Boletines de la serie 5010 al 5030 emitidos por Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.

## **2.1.5 Clasificación de la auditoría.**

### **2.1.5.1 Externa.**

Consiste en la revisión analítica y selectiva de la situación financiera de una empresa, a través del examen interno y externo de la documentación contable, administrativa, financiera, fiscal, jurídica, etc.; que comprueban las operaciones que durante un ejercicio celebró una empresa y que deben reflejarse en los estados financieros.

Para realizar una auditoría externa, se requiere examinar la documentación de la contabilidad de la empresa, sus libros y sus registros. El trabajo se realiza con los más altos niveles de calidad, secreto profesional y de acuerdo al código de ética de los contadores públicos.

### **2.1.5.2 Interna.**

Se dice que las empresas son grandes familias dentro de las cuales uno de los miembros que la integran es el auditor interno, el cual supervisa que la familia empresarial cumpla sus políticas y objetivos: *que camine en dirección a su meta.*

Al llevar a cabo la supervisión de su empresa, el auditor interno deberá ser justo y tener amplio criterio, y mente abierta para aceptar nuevas ideas que puedan sugerir las personas auditadas.

Las operaciones que realizan las empresas son llevadas a cabo por diferentes departamentos, por lo cual, la actividad se delega a muchos niveles dentro de la organización.

La actividad de la gerencia se enfoca principalmente al establecimiento de políticas, planes, objetivos y metas a lograr, programas y selección del siguiente escalón gerencial a quienes se delegue la responsabilidad específica de cada área. Es aquí donde es necesario establecer una red de controles y de comunicaciones para supervisar las operaciones e informar los resultados; es indispensable que la gerencia se asegure que las políticas, procedimientos,

planes y controles que están establecidos, sean adecuados a cada situación y perfectamente seguidos.

Además a la gerencia le interesa que los reportes que se rindan den una versión realista de los hechos. Es aquí cuando surge el auditor interno, el analista que investiga el control detallado de cada operación en su misma fuente. Sus análisis y recomendaciones ayudan a todos los niveles de la gerencia para lograr un control efectivo, una mejoría en las operaciones y aumento de utilidades.

El origen de la auditoría interna no es conocido. Algunas personas opinan que las compañías ferrocarrileras de Estados Unidos de Norteamérica fueron posiblemente una de las primeras en reconocer la necesidad de contar con esa función y de adoptar las medidas necesarias para cubrirla. Otras compañías que llevaban sus negocios en más de una localidad, la encontraron como un medio efectivo para coordinar y controlar las operaciones de sus divisiones, sucursales y plantas. Otras personas opinan que la auditoría interna fue establecida como una función separada en algunas compañías hace 60 ó 70 años y su principal objetivo era con la finalidad principal de protegerla en contra de fraudes, pérdidas y errores contables.

#### **2.1.5.2.1 Objetivo.**

La auditoría interna en su origen fue adoptada por las empresas con el propósito de:

- a) Coordinar y controlar las operaciones de sus divisiones, sucursales y plantas.
- b) Protegerlas en contra de fraudes, pérdidas y errores contables.

Es decir, la auditoría interna era una actividad de protección ampliamente relacionada con la detección y prevención de fraudes.

### 2.1.5.2.2 Funciones.

La auditoría interna tiene varias funciones entre las cuales se encuentran las de:

- ❖ Evaluar el sistema de control financiero, de sistema y de gestión.
- ❖ Verificar la razonabilidad de los estados financieros de la empresa.
- ❖ Evaluar las seguridades y controles en el área de informática.
- ❖ Evaluar la gestión a través de la eficiencia, eficacia y economía de las diferentes dependencias de la empresa.
- ❖ Asesorar a todos los funcionarios de la empresa en el aspecto financiero, administrativo y de gestión.
- ❖ Efectuar un seguimiento a las observaciones presentadas por el auditor, para verificar que se hayan corregido en su totalidad.

### 2.1.5.2.3 Características del auditor.

Existen varias características que tienen que tener los auditores para poder así llevar bien su trabajo, entre las cuales se encuentran:

- a) Curiosidad. El auditor interno debe estar interesado en su trabajo y ser curioso acerca de las operaciones que revisa. Siempre deberá hacerse las preguntas:
  - ¿Qué se está haciendo?
  - ¿Por qué se está haciendo?
  - ¿Cómo funciona esto en la compañía?
  - ¿Está duplicándose el trabajo?
  - ¿Hay alguna forma mejor o más fácil de lograr esto?
  - ¿Se necesita verdaderamente esto?
  - ¿Parece esto una operación eficiente?

- b) **Persistencia.** Continuar en lo mismo hasta estar satisfecho de que ha comprendido perfectamente la situación. Hará pruebas y revisará hasta estar convencido de que las cosas se hacen en la forma que se le explicó.
- c) **Ser Constructivo.** Considerar de que si algo no está bien hecho es más por error que por malicia. Interesarse en ver cómo evitar la repetición de errores en lugar de ver quién fue el responsable de ellos. Un error debe ser considerado como una guía para futuras mejoras.
- d) **Tener sentido práctico de los negocios.** Debe ver las situaciones desde un punto de vista amplio sobre si dejan utilidad y de si la operación es eficiente. No debe dejarse llevar por ideas de que es bueno o es malo. Cada situación es evaluada por separado, por sus propios méritos; cuando se evalúa una operación determinada debe tenerse en cuenta la relación que guarda con otras operaciones y con el negocio como un todo.
- e) **Cooperación.** Debe sentirse como un compañero y no como un rival de quienes audita. Su objetivo debe ser ayudarlos mas no criticarlos. Trabaja con ellos, los consulta y revisa sus recomendaciones junto con ellos. Su interés es mejorar las operaciones y debe estar más satisfecho haber logrado mejoramiento en la operación que de haber recibido el reconocimiento de haberlo logrado.

#### 2.1.5.2.4 Diferencias entre el auditor externo e interno.

| Auditor externo   | Auditor interno  |
|---|--|
| Emite su opinión a través de un dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros. | Emite su opinión a través de un informe sobre una partida o cuenta de los estados financieros, o bien, sobre un área o departamento de la empresa. |
| Normalmente su trabajo lo efectúa a través de pruebas selectivas.                           | Normalmente su trabajo lo efectúa en forma detallada.  |
| Analiza con juicio crítico el control interno establecido en determinada compañía.          | En forma detallada determina la efectividad de los controles financieros y operacionales.  |
| Se cerciora de la razonabilidad de las cifras de los estados financieros.                   | Se adhiere a la gerencia para determinar que las políticas, planes y procedimientos establecidos se cumplan de manera eficiente.                   |

#### 2.1.5.3 Por el enfoque.

##### 2.1.5.3.1 Financiera.

Las auditorías financieras están encaminadas fundamentalmente, a verificar la razonabilidad de los estados financieros, para lo cual deberán evaluarse los controles internos y a determinar el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.<sup>8</sup>

### **2.1.5.3.2 Operacional.**

Mientras que la auditoría financiera se preocupa por verificar la correcta determinación y registro de las utilidades de la empresa, la auditoría operacional se preocupa por incrementar las utilidades de la empresa. Mientras que la primera se concentra en hechos históricos, la segunda se concentra en el futuro.

La auditoría operacional es una herramienta para proveer medidas y evaluaciones sobre la actuación y eficiencia de una unidad funcional y la naturaleza de la auditoría operacional debe estar estrechamente vinculada con los objetivos primarios de la empresa misma.

La filosofía de la auditoría operacional podría resumirse así:

- a) Conocimiento y familiarización de las operaciones y problemas operativos de la empresa.
- b) Análisis, examen crítico y evaluación de los controles para asegurar su correcta adhesión a la estructura operacional.
- c) Recomendación y sugerencia de los métodos de control más eficientes para asegurar el logro de los objetivos de la “utilidad”.

#### **2.1.5.3.2.1 Objetivos.**

El objetivo fundamental de la auditoría operacional será el de proveer a la administración de la empresa de información que le ayude en el mejor manejo de las operaciones del negocio. Debe entenderse que los esfuerzos de la auditoría operacional se orientarán hacia:

- Obtención de mayores utilidades.
- Fortalecer el control sobre el uso de los recursos de la compañía.
- Colaborar en el logro del resto de los objetivos de la empresa.
- Eficiencia con la que se realiza una función.

---

<sup>8</sup> Manual sobre Normas Técnicas de Auditoría para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización.

### **2.1.5.3.3 Gubernamental.**

La auditoría gubernamental se efectuará con el propósito general de establecer si las instituciones y organismos del sector público cumplen con los deberes y atribuciones asignados<sup>9</sup>

Auditoría gubernamental es el examen objetivo, sistemático y profesional de las actividades y operaciones financieras o administrativas, practicada con posterioridad a su ejecución, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y presentar el correspondiente informe que debe contener comentarios, conclusiones y recomendaciones y, en el caso de la realización de examen de estados financieros, el respectivo dictamen profesional.

#### **2.1.5.3.3.1 Objetivos.**

Los objetivos primordiales de la auditoría gubernamental son:

- a) Evaluar la eficiencia, efectividad y economía en el manejo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos.
- b) Evaluar la planificación del desarrollo y gestión del medio ambiente
- c) Evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos para la prestación de servicios o la producción de bienes, por los entes y organismos de la administración pública.
- d) Dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros preparados por la administración de un ente.
- e) Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables en la ejecución de las actividades desarrolladas por los entes públicos.
- f) Evaluar el funcionamiento de los sistemas de información de los entes públicos y propiciar su desarrollo como una herramienta para la toma de decisiones y la ejecución de la auditoría.
- g) Formular recomendaciones dirigidas a mejorar la estructura de control interno, contribuir al fortalecimiento de la gestión pública y promover su eficiencia operativa.

---

<sup>9</sup> Definición tomada de las Normas Generales de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá (NGAG9).

#### **2.1.5.3.3.2 Alcance.**

La auditoría gubernamental comprenderá cualquier proceso, operación, actividad o transacción relacionada con su objetivo general.

La auditoría gubernamental incluirá el análisis selectivo de un ente, un programa o una operación de carácter técnico, administrativo o financiero, correspondiente a un período determinado. Se partirá de una revisión preliminar de las áreas o actividades relevantes que ofrezcan posibilidades de mejoras.

Cuando se efectúen auditorías con alcance sectorial, se incluirá en el párrafo respectivo del dictamen y en la información introductoria del informe, los entes, programas y actividades examinados.

En la sección del alcance, el informe indicará.

- Área examinada
- Período que comprende
- Procedimientos selectivos o exhaustivos de análisis
- Limitaciones y el efecto que éstas hayan tenido en los resultados de la auditoría.

### III. AUDITORÍA PÚBLICA

La auditoría pública es una herramienta fundamental del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública ya que permite conocer la forma en que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizan su gestión. A través de las auditorías que efectúan las diversas instancias de fiscalización, se obtienen los hechos que conllevan a medir el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se han administrado los recursos humanos, materiales y presupuestarios, así como el cumplimiento de sus metas, sus objetivos y su marco legal aplicable, emitiendo las recomendaciones correctivas y preventivas pertinentes a cada desviación encontrada, lo que incluye el fincamiento de las responsabilidades que procedan.

La auditoría para que tenga credibilidad, debe realizarse cubriendo una serie de requisitos que enmarcan la actuación del auditor y que se conocen bajo el nombre de normas de auditoría.

Las Normas Generales de Auditoría Pública, establecen los requisitos mínimos que deberá observar el auditor público en el desahogo de sus programas de auditoría, con el propósito de contribuir al proceso de cambios estructurales que vive y demanda el país vigilando el uso eficiente de los recursos públicos y el cumplimiento oportuno, transparente y veraz del rendimiento de cuentas a la ciudadanía.

Por lo anterior, la Secretaría de la Función Pública (SFP), antes Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo<sup>10</sup> ha considerado conveniente actualizar, ampliar y complementar las anteriores Normas Generales de Auditoría Pública, con el propósito de continuar avanzando hacia un mejoramiento continuo en su quehacer administrativo.

Por otra parte 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 respectivos ámbitos de competencia. Dichos ordenamientos mantendrán su vigencia para efectos de la aplicación de la Auditoría Pública, en

---

<sup>10</sup> Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 para quedar como sigue: "para el desempeño de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias... Secretaría de la Función Pública".

tanto no se opongan a las presentes normas, toda vez que son en esencia las mismas, aun cuando presentan algunas diferencias en la naturaleza y alcance de la responsabilidad profesional que asume el auditor al incorporar en la Auditoría Pública la dimensión social que atiende al interés general de la población.

### **3.1 Concepto, naturaleza y objetivos de la auditoría pública.**

La Auditoría Pública<sup>11</sup> es una actividad independiente, de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas a los sistemas y procedimientos implantados, a la estructura orgánica en operación y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía.

#### **3.1.1 Antecedentes.**

Dentro de la función de Auditoría Pública se encuentra comprendida la Auditoría Gubernamental la cual puede ser realizada por la Secretaría de la Función Pública<sup>12</sup> 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 quehacer gubernamental, por los Órganos Internos de Control de dependencias y entidades o por las Contralorías Estatales en apoyo a la Federación en lo correspondiente a recursos federales aplicados a los Estados de la República.

La Secretaría de la Función Pública tuvo su origen en 1982 cuando 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 se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de ese año.

---

<sup>11</sup> Boletín B “Normas Generales de Auditoría Pública”

La SFP 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 DF, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndoseles conferido además otras nuevas atribuciones, como la de opinar sobre el nombramiento de los titulares de los organismos internos de control en dependencias y entidades, dicta la normatividad para su desempeño, da seguimiento y evalúa sus actividades principalmente las relativas a operación de sus programas anuales de auditoría y en su caso solicita la dimisión de sus titulares.

### **3.1.2 Órganos Internos de Control.**

Los Órganos Internos de Control son unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia o entidad, que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y de efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de sus operaciones.

Estas unidades realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la SFP, aún cuando su adscripción orgánica es en la propia dependencia o entidad; sin embargo, con el fin de lograr objetividad e imparcialidad en los juicios que emiten, mantienen independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza son sujetos a su vigilancia y fiscalización y no realizan directamente funciones operativas.

El desarrollo de su trabajo está basado en la aplicación y cumplimiento estricto a un programa de trabajo que se elabora anualmente y que la SFP ha definido como Plan Anual de Trabajo<sup>13</sup> mismo que se emite con la finalidad de asegurar una adecuada cobertura de los aspectos prioritarios de la dependencia o entidad, prevenir oportunamente los recursos necesarios e informar a los niveles directivos y autoridades competentes con la debida anticipación acerca de los trabajos a realizar.

---

<sup>12</sup> Antes SECOGEF y después SECODAM.

### 3.1.3 Fundamento legal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha ley orgánica, vigente a la fecha, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1976, habiendo sido reformada en diversas ocasiones. En la reforma de diciembre de 1982, que entró en vigor el 1 de enero de 1983, se adiciona el artículo 32 bis, el cual señala las atribuciones de la SFP.

En el marco de sus funciones, diversos ordenamientos jurídicos regulan sus actividades; así, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas; su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>14</sup>, la que es considerada como su código fundamental de conducta.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligatoriedad de que los recursos de que dispongan las dependencias públicas y entidades paraestatales, se administren con eficiencia y honradez y de que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios, así como la contratación de obra, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles.

Además de los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que señalan expresamente la intervención de la SFP en diversas materias de la gestión pública; entre ellas se pueden mencionar: la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la de Obras Públicas, la General de Bienes Nacionales, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y especialmente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

---

<sup>13</sup> Hasta el año 2002 se le denominó Programa Anual de Control y Auditoría(PACA)

<sup>14</sup> Antes denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El marco legal también incluye las disposiciones que regulan los Decretos de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, los cuales consideran la intervención de la SFP para la fiscalización del ejercicio del gasto público.

Por otra parte, el Artículo 26 Constitucional, fija las bases de la planeación nacional y hace referencia a la relación Federación-Estado, en la que el ejecutivo federal puede efectuar acciones coordinadas con los gobiernos de las entidades federativas, los cuales se concentran mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), en este marco, la SFP suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República para que, con la participación de sus Contralorías Estatales, se lleven a cabo, en forma descentralizada, el control y vigilancia de los recursos federales que se asignen a los Estados para programas de desarrollo regional y para el programa nacional de solidaridad.

Por último, cabe mencionar que la SFP cuenta con un Reglamento Interior que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas. El primer Reglamento Interior de la SFP, fue publicado el 19 de enero de 1983 y la última reforma se realizó el 30 de agosto del 2000.

#### **3.1.4 Normatividad aplicable.**

A partir de 1983, la SFP inició el proceso normativo tendiente a crear las condiciones que permitieron a los Órganos Internos de Control efectuar sus acciones de manera integral y articulada. Paralelamente se realizaron acciones de supervisión, evaluación y asistencia técnica a efecto de dotarlos de los elementos necesarios para el mejor desempeño de su función y promover su instrumentación acorde a las características de la dependencia o entidad.

De acuerdo con las atribuciones que le confiere el artículo 32 Bis. Fracciones I, II y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SFP ha emitido la siguiente normatividad para comunicar y difundir las Normas, Pronunciamiento, Lineamientos y otras disposiciones:

|                  |  |
|------------------|--|
| Boletín “A”      | Carácter y obligatoriedad de las Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control.   |
| Boletín “B”      | Normas Generales de Auditoría Pública.   |
| Boletín C-001    | Marco de actuación de los Órganos Internos de Control de las dependencias, Órganos desconcentrados y entidades.  |
| Boletín C.003    | Marco de relación entre los Órganos Internos de Control de las dependencias, Órganos desconcentrados y entidades.  |
| Boletín C-004    | Marco de actuación de los Órganos Internos de Control de las entidades del sector paraestatal.   |
| Boletín D-260    | Bases generales del programa anual de control y auditoría.<br>Producción.  |
| Boletín D-500    | Bases generales del programa anual de control y auditoría.<br>Seguimiento.   |
| Boletín F-012    | Participación de las Contralorías Internas en el control y seguimiento del gasto público federal para 1997.  |
| Boletines F      | Participación de las Contralorías Internas en el control y seguimiento del gasto público federal para los años correspondientes a los Presupuestos de Egresos.       |
| Boletín DGAE-008 | Auditoría a los créditos del Banco mundial.<br>Lineamientos generales para el desarrollo de las revisiones y la preparación de los informes BIRF del ejercicio 1993. |

Lineamientos Generales para la planeación, elaboración y presentación del Programa Anual de Control y Auditoría.

Manual del delegado y del comisario público.

Manual de Procedimientos de Inconformidad por actos que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Entendimiento técnico sobre arreglos de auditoría de las operaciones financiadas por el Banco Mundial.

Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público.

Guía general de Auditoría Pública para los Órganos Internos de Control y de control interno.

Guía de evaluación del desempeño del personal adscrito al Órgano Interno de Control.

Guía de Auditoría sobre adquisiciones.

Guía de Auditoría a obras públicas.

Guía de Auditoría a fondos valores.

Guía de Auditoría a servicios personales.

Guía para la integración de los expedientes de proveedores y contratistas que incurran en los supuestos del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Guía de Auditoría a la aplicación de estímulos a la productividad, eficiencia y calidad a favor de los servidores públicos de las dependencias y entidades coordinadas.

Guía de Auditoría de arrendamiento, enajenación y adquisición de bienes inmuebles.

Guía de Auditoría de enajenación, baja y destino final de bienes muebles y enajenación de vehículos terrestres excedentes.

Guía para realizar compulsas a proveedores, contratistas o prestadores de servicios.

Guía de Auditoría del desempeño.

Guía para las Auditorías de sistemas

Guía para la revisión de los documentos que soportan el sistema de contabilidad gubernamental en las entidades paraestatales.

Guía de Auditoría a inventarios y almacenes.

Guía para la Auditoría de servicios.

Guía de Auditoría a la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales.

Guía para regular el funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría de las entidades paraestatales y órganos desconcentrados.

Guía de Auditoría para la elaboración de informes e integración de expedientes de los casos con presunta responsabilidad de servidores públicos.

Lineamientos Generales para la elaboración y presentación de los informes y reportes del sistema de información periódica.

Lineamientos para la participación de las Contralorías Internas en el control y seguimiento del gasto público federal para 1999.

Lineamientos que los Órganos de Control Interno deberán observar para la resolución de asuntos en las entidades paraestatales en proceso de desincorporación.

Lineamientos del sistema integral de información para el 2000.

Lineamientos para la participación de las Contralorías Internas en el control y seguimiento del gasto público federal para 2000<sup>15</sup>.

Adiciones recientes a la normateca de SFP:

Norma que regula el programa de separación voluntaria en la Administración Pública Federal.

Oficio circular que establece el mecanismo para fijar el monto de la renta que se aplicará durante el año 2003.

Reglas de operación de los programas del consejo nacional de ciencia y tecnología.

### **3.1.5 Objetivos específicos.**

Los objetivos específicos están directamente vinculados al objetivo general de la Auditoría Interna Gubernamental y deberán enunciarse en forma explícita y concisa. Asimismo, deberán ser factibles a alcanzar, susceptibles de medición y expresar resultados concretos:

- a) Verificar que el área, operación programa o recurso revisado satisfagan las necesidades que en la materia respectiva presenta la dependencia o entidad.
- b) Comprobar que las operaciones o actividades sometidas a examen se realicen con estricto apego a la legislación vigente.
- c) Revisar que la organización, sistemas y procedimientos del área a examinar permitan el adecuado desarrollo de las funciones o actividades.
- d) Proponer acciones alternativas que promuevan el mejoramiento del área, operación, programa o recurso a revisar.
- e) Los objetivos específicos de las revisiones son necesarios también para definir los procedimientos y técnicas que se requieren para alcanzar su cumplimiento.

## **3.2 Clases y tipos de Auditoría Pública.**

Partiendo de la idea básica de que una auditoría es simple y llanamente un proceso de revisión, con el objeto de hacer una evaluación y brindar una opinión profesional, se puede

---

<sup>15</sup>Normatividad emitida por la SFP, apartado propuesto por la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública.

afirmar que el término “Auditoría” es muy general y sobre todo aplicable a todas las cosas y pudiendo también tener múltiples objetivos.

“Auditoría” es el género, el cual puede tener diversos atributos específicos de acuerdo a los que tendrá ciertas características que harán a una, distinta de la otra. Los atributos específicos que darán a cada Auditoría su singularidad pueden ser, entre otros, el quién la practica, el objetivo que se persigue, el objeto sujeto a revisión, el alcance, el enfoque, la periodicidad, los procedimientos y técnicas, etc.

A continuación, se mencionan las clases y tipos de Auditoría que la componen:

### **3.2.1 Específica.**

La primer clase de auditoria pública es la “Auditoría Específica” que como su nombre lo indica, 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 auditoría 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 Auditoria 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 Organos 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 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 estas últimas (pago de impuestos federales, estatales o municipales, cuotas a Instituciones de salud, primas de seguros, etc.).
- c) Sea del interés de la propia SFP, saber del cumplimiento de 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 manejo adecuado de programas o recursos.
- d) Sea del interés del propio Organismo Interno de Control, auditar Unidades Operativas, programas, recursos o actividades, en las que de acuerdo con 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 SFP 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:

### **3.2.1.1 Financiera.**

Esta 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 sí 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) Subvenciones.

- f) Control contable para regular la contabilidad, la preparación de informes financieros y el procesamiento de las transacciones.
- g) Sistemas basados en procesamiento electrónico de datos.
- h) Sistemas financieros (sistemas de nómina).
- i) Fraudes.

### **3.2.1.2 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.

### **3.2.1.3 Operativa.**

Está orientada a la revisión, examen y evaluación de la *planeación* de la función y de los *controles internos operativos* que la 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.
- Existencias 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.

#### **3.2.1.4 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 forman parte.
- Otros aspectos relacionados con programas prioritarios 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.).

#### **3.2.1.5 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 administrativa.
- Mecanismos de auto evaluación.

### **3.2.1.6 Integral.**

A partir de 1989, la SFP ha venido desarrollando diversas actividades encaminadas a que la Auditoría Pública, se constituya en una función integral, esto es, que sea aplicable a las partes que entran en la composición de un todo.

El propósito general de la Auditoría Integral es la evaluación del grado y forma de cumplimiento del objetivo social de una dependencia o entidad.

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 un informe elaborado por un grupo multidisciplinario.

Los conceptos de economía, eficiencia y eficacia a que aluden los párrafos anteriores, se entienden en los términos reconocidos previamente por la propia SFP.

La determinación del alcance que deba darse al proceso de la auditoría integral, estará en función de la naturaleza, magnitud y complejidad de cada una de las entidades en que vaya a realizarse, debiéndose efectuar en una forma selectiva y contemplando los controles internos, tomando en cuenta además, tanto las diversas intervenciones y los objetivos que éstas persigan, como la importancia relativa y riesgo de las investigaciones y operaciones de la entidad en la auditoría.

Se reconoce, igualmente, que la práctica de la Auditoría Integral podrá enfocarse a una parte o a la totalidad de las funciones de la entidad, por lo que invariablemente la determinación del alcance deberá hacerse con base en un diagnóstico preliminar del entorno global de la misma, así como de sus objetivos, metas, programas, controles, sistemas y su interrelación y todo ello, a la luz de los propósitos nacionales de desarrollo generales y particulares respecto de la empresa de que se trate.

La Auditoría Integral tiene un enfoque del presente al futuro, siendo necesario que el responsable de ejecutarla tenga una mentalidad de hombre creativo y en sus análisis se ubique en la posición mental de ser el encargado de la toma de decisiones en el mas alto nivel de la organización, de manera tal que sus diagnósticos, recomendaciones e informes señalen, de acuerdo a sus puntos de vista, qué debe hacerse para que la dependencia o entidad alcance sus objetivos o bien qué acciones pueden tomarse para reencauzar las operaciones cumpliendo con los conceptos de economía, eficiencia y eficacia. Las instancias que por sus características y por las propias de esta clase de auditoría pueden desempeñarla, son: los Organos Internos de Control, los auditores gubernamentales y los auditores externos (que aún cuando su función se encamina primordialmente a la auditoria de estados financieros, pueden ser contratados para realizar auditorias integrales).

### **3.3 Normas Generales de Auditoría Pública.**

En abril de 1981, la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autoridad entonces facultada para dictar los preceptos de Auditoría Pública, emitió por vez primera las “Normas Básicas de Auditoría Gubernamental” cuya aplicación implicó la aclaración de su contenido y alcance y fue así como la entonces Dirección General de Control de la entonces SECOGEF, en febrero de 1986, emitió el Boletín “B” que contenía las “Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental” aplicable al quehacer de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En 1991, se vio la necesidad de ampliar el alcance de su contenido, puntualizar su aplicación y complementar algunas de dichas normas, con la finalidad de fortalecer la actividad de Auditoría Pública. Así, la oficina del C. Secretario emite las “Normas Generales de Auditoría Pública”, aplicables a todas las instancias que en forma directa o indirecta, realicen tal actividad en la Administración Pública Federal, constituyendo un valioso marco de referencia para el control, la fiscalización y la evaluación de la gestión pública.

Esta modificación de las normas, sustituye a la de 1986 y es aplicable a las auditorías que se realicen a partir del primero de enero de 1992 aún cuando está permitida antes de esa fecha.

Las Normas Generales de Auditoría Pública, representan los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del Auditor Público, el trabajo que desarrolla y la información que obtiene como resultado de las revisiones que practica; clasificándose en Personales, de Ejecución del Trabajo y sobre el Informe de Auditoría y su Seguimiento<sup>16</sup>.

Dichas normas se refieren a:

- Las características y cualidades personales que el auditor público debe poseer.
- El contenido indispensable del trabajo que se debe ejecutar.

---

<sup>16</sup> Definición del Manual de Auditoría Pública expedido por la SECODAM, página 38.

- Las especificaciones del informe de auditoría.

### **3.3.1 Normas Personales.**

Son las cualidades que el auditor público debe tener, obtener y mantener para poder asumir con profesionalismo su trabajo de auditoría.

#### **3.3.1.1 Primera. Independencia.**

En todos los asuntos relacionados con la auditoría, el personal de las Instancias de Control deberá estar libre de impedimentos para mantener su integridad de juicio, autonomía y objetividad, procediendo a planear sus revisiones, seleccionar sus muestras, aplicar las técnicas y procedimientos de auditoría, así como emitir sus conclusiones, opiniones y recomendaciones con firmeza, desde el punto de vista organizacional, para que su labor sea totalmente imparcial.

Los impedimentos a que pueden estar sujetos los Auditores Públicos son de naturaleza personal y externa.

- a) Impedimentos personales.- Son aquellas circunstancias que involucran directamente al Auditor Público y por las que puede verse afectada su imparcialidad.

Los titulares de las Instancias de Control deben establecer políticas y procedimientos que permitan identificar dichas circunstancias, a fin de tomar las provisiones suficientes para evitar la participación del o los Auditores Públicos impedidos para ejercer su independencia mental; por su parte, los Auditores Públicos tienen la obligación de informar a sus superiores de cualquier impedimento personal que pudieran tener.

Dentro de los impedimentos personales se pueden citar.

- Relaciones oficiales, profesionales, personales o financieras con el personal del o las áreas o unidades administrativas a revisar.

- Responsabilidad previa en las decisiones o en la administración de las operaciones o actividades que se revisarán.
  - Prejuicios que resulten de prestar servicios o de guardar lealtad a determinada persona, grupo de personas, asociaciones, organismos o de actividades en las que el auditor se vio afectado o beneficiado.
  - Interés económico, directo o indirecto.
- b) Impedimentos externos.- Son aquellos factores ajenos al auditor pero que lo limitan o le obstaculizan el alcance, enfoque, selección de la muestra o la aplicación de una técnica o procedimiento en una auditoría.

A continuación se señalan algunas circunstancias que podrían afectar negativamente a la auditoría e impedir que el auditor formule con entera libertad un juicio independiente y objetivo.

- Interferencia o acción externa al Organismo Fiscalizador o al Auditor Público, que en forma improcedente o imprudente limite el alcance de una auditoría o modifique su enfoque.
- Influencia externa en la selección o aplicación de técnicas y procedimientos de auditoría, selección de muestras, asignación de personal o emisión de opiniones y recomendaciones.
- Restricciones de los fondos u otros recursos que se suministren al Organismo Fiscalizador que puedan limitar su capacidad para cumplir las responsabilidades a su cargo.
- Influjo que haga peligrar la permanencia del auditor en su puesto de trabajo por motivos ajenos a su capacidad profesional o a la necesidad de sus servicios.

En caso de que aún existiendo alguna limitación el Auditor Público se viera obligado a realizar la auditoría, hará constar en su informe la situación en que se encuentra.

### **3.3.1.2 Segunda. Conocimiento técnico y capacidad profesional.**

El Auditor Público encargado de realizar funciones en la materia, debe poseer una preparación y experiencia profesional que lo sitúe en condiciones de prestar satisfactoriamente sus servicios.

#### Conocimiento técnico.

Está determinado por el conjunto de conocimientos obtenidos en las Instituciones educativas, mismos que el auditor debe mantener actualizados con una capacitación continua, que le permita tener acceso a las normas técnicas y procedimientos de la auditoría pública; así como los programas, planes, actividades, funciones, servicios y normatividad legal y administrativa de la función gubernamental.

#### Capacidad profesional.

Es la conjugación de los conocimientos y experiencias que adquiere el auditor público en la práctica de sus actividades profesionales y que a través del tiempo le proporcionan la madurez de juicio necesaria para evaluar y juzgar los actos u omisiones determinadas en las revisiones que efectúa.

#### Capacitación continua de los conocimientos técnicos.

Es la actualización de conocimientos técnicos que permiten mantener la capacidad profesional.

El área de auditoría deberá establecer un programa de capacitación continua, que garantice la actualización de los conocimientos técnicos y la competitividad profesional de los Auditores Públicos.

Independientemente de su participación en los cursos que ofrezca el área de auditoría, el auditor público deberá mantener actualizados sus conocimientos técnicos, a través de la suscripción y lectura de libros y revistas especializadas, asistencia a seminarios, cursos de actualización, estudios de postgrados y doctorados en áreas contable, informática, administrativa,

economía, finanzas, fiscal, legal, principalmente y/o complementarias a las especialidades del auditor público, ingeniería, medicina, programación, etc. Es importante que conserve la copia de las constancias, diplomas y/o certificados de los estudios realizados.

El personal que practique auditoría pública, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Conocimiento de métodos y técnicas aplicables a la auditoría pública, así como los estudios, experiencia y capacitación necesaria para aplicarlos en las auditorías a su cargo.
- b) Nociones de los organismos, programas, actividades y funciones gubernamentales.
- c) Habilidad para comunicarse con claridad y eficacia, tanto en forma oral como escrita.
- d) La práctica necesaria para desempeñar el tipo de trabajo de auditoría encomendado, por ejemplo, expertos en muestreo estadístico, personal competente en auditoría de sistemas, peritos en ingeniería, etc.

### **3.3.1.3 Tercera. Cuidado y diligencia profesional.**

El Auditor Público debe ejecutar su trabajo de auditoría meticulosamente, con esmero e integridad; poniendo siempre toda su capacidad y habilidad profesional, la atención, el cuidado y la diligencia que puede esperarse de una persona con sentido de responsabilidad.

Proceder con el debido cuidado profesional significa, emplear correctamente el criterio para determinar el alcance de la auditoría y para seleccionar los métodos, técnicas, pruebas y procedimientos de auditoría que habrán de aplicarse en ella, así como para poder evaluar los resultados de la auditoría y presentar los informes correspondientes.

El cuidado y diligencia profesionales implican la apropiada conjunción de los conocimientos y normas técnicas de la Auditoría Pública, de manera prudente y justa conforme a las circunstancias específicas de cada revisión. La carencia de éste puede ocasionar delitos o responsabilidades administrativas.

### Código ético del auditor público.

Son las reglas que debe observar el auditor público de manera cotidiana, como parte del cuidado y diligencia profesional, a efecto de garantizar a la sociedad servicios profesionales de alta calidad, que reduzcan el riesgo de errores en beneficio de la comunidad y de la imagen del Auditor Público:

**Honestidad.-** Lealtad a México y a sus Instituciones, por lo que debe cuidar con esmero los recursos que le corresponde supervisar y no desviar la acción de los objetivos propuestos.

**Credibilidad.-** Desempeñarse con integridad en el pensamiento y en los actos para que la función pública sea ejemplo en todos los actos de gobierno.

**Imparcialidad.-** La objetividad y neutralidad deben caracterizar su actuación, dado que la esencia de su función es prevenir y salvaguardar los intereses del Gobierno Federal.

**Institucionalidad.-** Recordar en cualquier acto en el ejercicio de la función pública, que los intereses generales están por encima de los intereses particulares o de grupo, defendiendo siempre la autoridad que los asiste y la confianza depositada por el bien común.

**Compromiso.-** Tener siempre presente su obligación con la nación, con las Instituciones Públicas y con una actitud de servicio.

**Supervisión.-** Vigilar el estricto cumplimiento y apego a las disposiciones jurídicas y administrativas con el propósito de que sus informes tengan objetividad y sirvan de orientación en la toma de decisiones.

**Criterio.-** Establecer lineamientos de operación que contribuyan a ejercer con eficiencia, responsabilidad y madurez su función.

Integración.- Buscar en todo momento sistemas de control, seguimiento y evaluación congruentes para la conformación de sistemas homogéneos y compatibles que faciliten y orienten las decisiones en todas las instituciones del sector público.

Responsabilidad.- Mantener una actitud ejemplar de intachable conducta en el ejercicio de la función encomendada.

Objetividad.- Evitar juicios que no respondan estrictamente al propósito de las acciones de vigilancia y cuidar que las recomendaciones derivadas del ejercicio de la tarea, no presenten omisiones y faltas que puedan parecer premeditadas por falta de cuidado.

Creatividad.- Atender con solvencia, entereza y dedicación sus labores, buscando siempre lograr resultados óptimos con los recursos disponibles, con prontitud, comunicación y respeto necesarios.

Equilibrio.- Alejarse en la medida de lo posible, de sociabilizar con los usuarios, clientes y proveedores para no comprometer la independencia que debe prevalecer en su actividad.

Confidencialidad.- Guardar el debido secreto respecto a la información obtenida y a no utilizarla en beneficio propio o de intereses ajenos a la unidad administrativa auditada.

### **3.3.2 Normas de ejecución del trabajo.**

Determinan los pasos a seguir en el desarrollo de las auditorías considerando las siguientes etapas:

#### **3.3.2.1 Cuarta. Planeación.**

El titular de la Instancia de Control deberá elaborar anualmente un Programa General de Revisiones, con un enfoque moderno, fortaleciendo las acciones preventivas, el seguimiento de

programas y la evaluación del desempeño, así como la operación en un ambiente de autocontrol, auto corrección y auto evaluación.

El trabajo debe ser adecuadamente planeado, el auditor deberá definir los objetivos de la auditoría, el alcance y metodología dirigida a conseguir esos logros.

Los objetivos identifican las fases de la auditoria desde el alcance hasta la forma y oportunidad en que se presentarán los hallazgos.

El alcance son límites del trabajo a realizar, con los que se pueden alcanzar los objetivos predeterminados e incluye el período a revisar y los programas a desahogar, así como el porcentaje o proporción de las actividades que se van a revisar.

Los programas de trabajo reflejan el resultado de la planeación y son un enunciado lógico, ordenado y clasificado de los procedimientos que han de emplearse, la extensión que tendrán, la oportunidad con que se aplicarán y el personal que los va a desarrollar.

La metodología consiste en la forma en que el auditor obtendrá la información y los métodos analíticos que empleará para alcanzar los objetivos.

La coordinación que, en su caso, deba o pueda existir con otras Instancias de Fiscalización a fin de cooperar en los programas de interés común, con el propósito de que los auditores puedan utilizar el trabajo de otros y evitar la duplicidad de esfuerzos invertidos en las auditorias.

Al planear la auditoría, el Auditor Público debe:

- a) Comprender las actividades que va a auditar a través del conocimiento que adquirirá por medio de la investigación y observación que efectúe al planear la auditoría.
- b) Tomar en cuenta las necesidades de los usuarios potenciales del informe de auditoría ya que las consideraciones de calidad y cantidad son factores esenciales para determinar la importancia, entre los que se incluyen:

- Objetividad y sensibilidad de la actividad bajo examen.
- Originalidad de la actividad y cambios en sus condiciones.
- Papel de la auditoría al proporcionar información que pueda mejorar la responsabilidad ante el público y la toma de decisiones.
- Nivel y extensión de la revisión u otras formas de supervisión independiente.

### Programa de auditoría

La conformación del programa general asegura la adecuada cobertura de los aspectos prioritarios de la dependencia o entidad, conceptos o funciones a revisar, proveer oportunamente los recursos necesarios e informar a los niveles directivos o autoridades competentes con la debida anticipación acerca de los trabajos a realizar.

Para la identificación de las áreas, operaciones, programas o recursos prioritarios y para la determinación de las clases y tipos de auditoría a aplicar, así como del alcance general, deberán tomarse en cuenta los resultados de la investigación previa y los factores de importancia relativa, riesgo potencial y calidad de los controles; asimismo estos proporcionan:

- a) La descripción de los métodos, técnicas y procedimientos que se sugiere aplicar para cumplir con los objetivos de la auditoría.
- b) La base para asignar sistemáticamente el trabajo a los auditores y a sus supervisores.
- c) Los elementos de juicio para llevar el registro del trabajo realizado.

Los programas deben incluir:

- a) Introducción y antecedentes.- Proporcionar información sobre la legislación que sirva de fundamento a la dependencia, entidad, programa, actividad o función que se vaya a auditar; sus antecedentes, sus objetivos actuales y los sitios donde se efectúen principalmente las operaciones correspondientes, así como cualquier otra información semejante que requiera el auditor para comprender y ejecutar el programa de la auditoría.
- b) Objetivos de la auditoría.- Deben enunciarse con precisión.

- c) Alcance de la auditoría.- Señalar con claridad el ámbito en el que se aplicará la revisión.
- d) Métodos de auditoría.- Describir claramente la metodología indicando pruebas y demás procedimientos que se sugiera aplicar, así como los planes de muestreo que se seguirán. Cuando se trate de auditorías coordinadas, el grupo de auditores que se encargue de planear el trabajo regularmente debe sugerir los métodos que habrán de emplearse, para asegurar que será comparable la información que se obtenga en distintas localidades.
- e) Instrucciones especiales.- Los auditores deben comprender claramente las responsabilidades inherentes a cada auditoría, especialmente cuando el trabajo vaya a ser dirigido por un grupo de auditores central y deba realizarse en distintas localidades. En la sección correspondiente del programa se podrán precisar las responsabilidades de cada grupo de auditores, como preparar los programas de auditoría, supervisar el trabajo de auditoría, preparar los borradores de los informes, obtener y evaluar los comentarios de los auditados y procesar el informe final.
- f) Informe.- Debe incluir el formato general que se va a utilizar e indicar, en la medida en que sea posible, los distintos tipos de información que se vaya a presentar.

### **3.3.2.2 Quinta. Examen y evaluación de los sistemas de control.**

Los sistemas de control interno incluyen los procesos de planeación, organización, políticas, métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la dependencia o entidad con el propósito de promover la eficiencia operacional.

El auditor debe comprender los sistemas de control interno de la dependencia, entidad, proyecto, programa o recurso sujeto a revisión, con base en la suficiencia o insuficiencia de los mecanismos de control encontrados, determina el grado de confianza que debe depositar en los mismos y de esta manera establece el alcance, la profundidad y la oportunidad que requieren sus pruebas de auditoría.

La comprensión de los sistemas de control interno es a través de indagaciones, observaciones, inspección de documentos y registros o revisión de informes de otras auditorías;

para que el auditor se concentre en el entendimiento de los controles de administración y de su importancia con respecto a los objetivos, se presenta la siguiente clasificación:

- a) Operaciones del programa.- Incluyen políticas y procedimientos implementados para asegurar razonablemente que un programa alcance sus objetivos.
- b) Validez y confiabilidad de la información.- Incluyen políticas y procedimientos implementados para asegurar que la información obtenida sea válida y confiable, y que permita conocer si los programas están operando adecuadamente.
- c) Cumplimiento de las leyes y disposiciones administrativas.- Examinar políticas y procedimientos implementados para asegurar que el uso de los recursos sea congruente con las leyes y disposiciones administrativas.
- d) Salvaguarda de recursos.- Revisar las políticas y procedimientos que tienen por objeto poner a salvo los recursos contra el malgasto, pérdida y uso indebido.

### **3.3.2.3 Sexta. Supervisión del trabajo de auditoría.**

Para asegurar que se siguen todos los procedimientos adecuados en las auditorías, es esencial supervisar a los auditores, por lo que el directivo de mayor jerarquía en un grupo de auditores debe delegar esa tarea en el rango inmediato inferior que dependa de él, por ser responsable de la totalidad del trabajo, establecerá mecanismos adecuados de vigilancia. Si la auditoría es lo suficientemente compleja para requerir los servicios de varios auditores, se debe establecer una línea de mando con un auditor como supervisor de la misma, esta responsabilidad deberá recaer en el auditor de mayor experiencia y capacidad profesional. Para lo anterior, se establece lo siguiente:

- La supervisión implica dirigir los esfuerzos de los auditores involucrados; instruirlos, mantenerse informado de problemas encontrados que sean significativos, revisar el trabajo realizado y proporcionar capacitación en el campo.
- Los supervisores deben tener la seguridad de que el personal subalterno entiende claramente el trabajo que realizará, por qué se va a efectuar y qué se espera lograr.

- La supervisión debe ejercerse en todos los niveles o categorías del personal que intervenga en el trabajo de auditoría y en proporción inversa a la experiencia, la preparación técnica y la capacidad profesional del auditor supervisado.
- La supervisión en las diferentes fases de la ejecución de la auditoría comprende:
  - a) Revisión del programa de auditoría, preparado con base en el resultado del estudio y la evaluación del control interno.
  - b) Explicación a los auditores, de acuerdo con el grado de experiencia que cada uno tenga, de la forma en que debe realizarse el trabajo, los elementos de información de la dependencia o entidad con que se cuente para efectuarlo y el tiempo estimado para la realización de las pruebas de auditoría.
  - c) Presentación de los auditores al personal del área a auditar y explicación de los sistemas contables, registros y demás elementos con los que van a trabajar.
  - d) Vigilancia constante y estrecha del trabajo que están realizando los auditores, además de la aclaración oportuna de las dudas que les van surgiendo en el transcurso del trabajo.
  - e) Control del tiempo invertido por cada uno de los auditores, analizando las variaciones contra el estimado. La vigilancia oportuna puede detectar deficiencias, o áreas en las que se requiera modificar el programa de auditoría.
  - f) Revisión oportuna y minuciosa de todos los papeles de trabajo preparados por los auditores de niveles inferiores.
  - g) Revisión final del contenido de los papeles de trabajo para cerciorarse de que están completos y que se ha cumplido con las Normas de Auditoría.
  - h) Se sugiere que antes de emitir el informe, una persona del área ajena al trabajo específico, revise los borradores y ciertos papeles, a fin de verificar que han cumplido con todas las Normas de Auditoría y que la opinión que se vaya a emitir esté justificada y debidamente amparada por el trabajo realizado.
  - i) Revisión y aprobación del titular de la Instancia Fiscalizadora del informe que resulta del trabajo de auditoría realizado.

Es recomendable dejar evidencia de la supervisión del trabajo de la siguiente manera:

- a) Poner sus iniciales sobre los papeles preparados por los auditores o supervisores, cuando la importancia lo amerite.
- b) Hacer anotaciones en papeles de trabajo, complementando las efectuadas por los auditores de menos experiencia para describir de mejor manera el trabajo efectuado y las conclusiones.
- c) Preparar informes sobre la actuación de los auditores en donde se indiquen los trabajos efectuados, la efectividad con que se hicieron, el grado de preparación técnica y el grado de capacidad alcanzada.

#### **3.3.2.4 Séptima. Obtención de evidencia.**

Esta norma establece que se deben obtener las pruebas suficientes, competentes y relevantes para fundamentar razonablemente los juicios y conclusiones que formulen los auditores. Consiste en la comprobación de información y datos, que sean importantes con respecto a lo que se examina y que pueda influenciar al emitir su opinión.

El auditor deberá reunir aquella información adecuada, donde considere el riesgo, la importancia relativa y el costo como factores de juicio, además de la confiabilidad y calidad de la evidencia, la que se clasifica en:

Física.- Se obtiene mediante inspección u observación directa de las actividades, bienes o sucesos. Se presenta a través de notas, fotografías, gráficas, cuadros, mapas o muestras materiales.

Documental.- Consiste en información elaborada, como la contenida en cartas, contratos, registros de contabilidad, facturas y documentos de la administración relacionados con su desempeño.

Testimonial.- Se obtiene de otras personas en forma de declaraciones hechas en el curso de investigaciones o entrevistas.

Analítica.- Comprende cálculos, comparaciones, razonamientos y separación de la información en sus componentes.

La evidencia deberá someterse a prueba para asegurarse que cumpla con los requisitos básicos:

Suficiente.- Si es vasta para sustentar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de los auditores.

Competente.- En la medida que sea consistente, convincente, confiable y validada por el auditor público.

Relevante.- Cuando exista relación en su uso para demostrar o refutar un hecho en forma lógica y patente.

Pertinente.- Cuando exista congruencia entre las observaciones, conclusiones y recomendaciones de la auditoría.

El auditor público aplicará los Procedimientos y Técnicas de Auditoría con la oportunidad y alcance que juzgue necesarios, de acuerdo con los objetivos de la revisión, la amplitud del universo sujeto a examen y las circunstancias específicas del trabajo a fin de reunir los suficientes elementos de juicio.

Por regla general, las pruebas se harán por muestreo para respaldar las conclusiones del informe. La comprobación absoluta puede resultar costosa en relación con el beneficio que se espera de la auditoría; no obstante, si en el curso de la revisión se advierten situaciones de las que se pueda inferir que existen irregularidades, las pruebas deberán ampliarse hasta conseguir la evidencia suficiente.

### 3.3.2.5 Octava. Papeles de trabajo.

Los papeles de trabajo son registros que conserva el auditor sobre los procedimientos aplicados, las pruebas realizadas, la información obtenida y las conclusiones pertinentes alcanzadas en su resumen y sirven para:

- Proporcionar el soporte principal del informe del auditor, incluyendo las observaciones, hechos, argumentos, entre otros.
- Ayudar al auditor a ejecutar y supervisar el trabajo.
- Presentarse como evidencia en caso de demanda legal.

Además, deben formularse con claridad, pulcritud y exactitud; asimismo, deben consignar los datos referentes al análisis, comprobación, opinión y conclusiones sobre los hechos, transacciones o situaciones específicos examinados, así como sobre las desviaciones que presentan respecto de los criterios y normas establecidos o previsiones presupuestarias, hasta donde dichos datos sean necesarios para soportar la evidencia en que se basan las observaciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.

El auditor deberá preparar y conservar los papeles de trabajo, cuya forma y contenido se diseñará conforme a las circunstancias específicas de la auditoría que realice, estos contemplan:

- El programa de auditoría y sus modificaciones por escrito, efectuando las referencias correspondientes.
- Contendrán índices, referencias, cédulas y resúmenes adecuados.
- Estarán fechados y firmados por la persona que los prepare.
- Deberá conservarse un registro del trabajo efectuado por los auditores.
- Se limitarán a los asuntos que sean pertinentes e importantes para cumplir con los objetivos del trabajo encomendado.
- Deberán ser preparados en forma ordenada y legible, pues de lo contrario podrían perder su valor como evidencia.

- Deberán contener información suficiente que permita que un auditor experimentado, sin conexión previa con la auditoría, obtenga de ellos la evidencia que respalde las conclusiones y juicios elaborados por el auditor.

Los papeles de trabajo deben incluir documentación que muestre que:

- El trabajo ha sido planeado y supervisado adecuadamente.
- El sistema de control interno ha sido suficientemente estudiado y evaluado para determinar si deben aplicarse otros procedimientos de auditoría.
- La evidencia obtenida durante la auditoría, los procedimientos de auditoría aplicados y las pruebas realizadas han proporcionado suficientes elementos comprobatorios competentes para soportar el expresar una opinión sobre bases razonables.

Los papeles de trabajo que prepara el auditor son exclusivos de la Instancia Fiscalizadora, ya que la información que contienen es confidencial. Sin embargo, el auditor podrá proporcionarlos, cuando reciba una orden o citatorio judicial para brindar información contenida en estos.

El auditor debe adoptar procedimientos razonables a fin de mantener en custodia segura los papeles de trabajo y deberá conservarlos por un período suficiente para cumplir con las necesidades de su práctica profesional y satisfacer cualquier requisito legal sobre la retención de los mismos.

Dependiendo del tipo de revisión efectuada, será el tiempo que la Instancia Fiscalizadora deberá retener o guardar los papeles de trabajo mientras estos sean importantes para las auditorías subsecuentes o para cumplir con las disposiciones legales o administrativas.

### 3.3.2.6 Novena. Tratamiento de irregularidades.

Es importante vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas, por lo que el auditor debe diseñar la auditoria para proporcionar una seguridad razonable de que se cumplirá con ello, deberá estar alerta a situaciones o transacciones que pudieran indicar actos ilegales o de abuso; al estudiar y evaluar el control interno deberá considerar en todas las actividades importantes lo siguiente:

- a) Los tipos de errores o irregularidades potenciales que pueden existir.
- b) Determinar los mecanismos de control existentes que pueden prevenir o detectar un error o irregularidad.
- c) Revisar si los mecanismos de control realmente se cumplen.
- d) Evaluar el efecto por la falta o inobservancia de los mecanismos de control.
- e) Identificar las leyes y disposiciones administrativas que involucran aspectos específicos de la actividad auditada.

A continuación se mencionan algunas situaciones que incrementan el riesgo o la posibilidad de un error o irregularidad.

- a) Dudas con respecto a la integridad o competencia de la organización de la dependencia o entidad.
  - Existe una compleja estructura organizacional, no justificada.
  - Hay una gran rotación de personal clave en las áreas de contabilidad y finanzas.
  - Falta personal competente en el área de contabilidad.
- b) Operaciones inusitadas.
  - Operaciones extraordinarias especialmente en fechas próximas al cierre del período y que tienen repercusiones importantes en los estados financieros.

- c) Problemas para obtener una evidencia suficiente y competente en la auditoría.
- Registros inadecuados tales como: archivos incompletos, ajustes excesivos, transacciones no registradas de acuerdo con los procedimientos normales.
  - Documentación inadecuada de las operaciones, como falta de autorización apropiada o de documentos de apoyo y alteración de documentos.
  - Diferencias excesivas entre los registros contables y las confirmaciones de terceras personas.
- d) Ciertos factores de procesamiento electrónico de datos, que se relacionan con las condiciones anteriormente descritas.
- Incapacidad para obtener información de las bases de datos debido a una documentación insuficiente u obsoleta de programas o del contenido de los registros.
  - Conciliación inadecuada de las bases de datos y las operaciones procesadas con los registros contables.

El auditor deberá considerar su efecto potencial en los estados financieros si durante la revisión surgieran indicios de la existencia de algún error o irregularidad.

El auditor deberá comunicar oportunamente al titular de la instancia de control de la dependencia o entidad:

- a) La posibilidad de que pudiera existir una irregularidad, aún cuando sus efectos potenciales sobre la información financiera no fueran significativos y,
- b) El descubrimiento de un error o una irregularidad de importancia.

El auditor deberá proceder con el debido cuidado profesional al dar seguimiento a los indicios de actos ilícitos para no interferir con las investigaciones y/o procedimientos legales que puedan emprenderse en lo futuro. El debido cuidado implica que, cuando sea necesario, el auditor

deberá consultar previamente a los asesores legales apropiados y/o a las autoridades a las que compete aplicar las leyes correspondientes.

En ciertas circunstancias, las leyes, reglamentos o políticas aplicables exigirán que el auditor, antes de ampliar las pruebas y otros procedimientos de auditoría, informe de inmediato de los indicios de actos ilícitos a las autoridades a las que compete investigar esa clase de hechos o aplicar las leyes correspondientes. El auditor también podrá estar obligado a suspender o a posponer la auditoría o una parte de ella para no interferir con una investigación en particular.

Por otra parte, el auditor deberá documentar adecuadamente en sus papeles de trabajo la forma en que comunicó a los niveles apropiados, la existencia o posibilidad de un error o irregularidad, las conclusiones a que se llegó, la forma en que repercutió la información financiera y su revelación apropiada al dictamen.

### **3.3.3 Normas sobre el informe de auditoría y su seguimiento.**

Establecen los atributos de calidad del informe y su contenido, así como de las observaciones y recomendaciones y determinan la responsabilidad sobre la opinión vertida en el informe.

#### **3.3.3.1 Décima. El informe de auditoría.**

El informe es el documento que señala los hallazgos del auditor, así como las conclusiones y recomendaciones que han resultado con relación a los objetivos propuestos para el examen de que se trate.

Al término de cada intervención, el titular de la Instancia de Control lo presentará a la autoridad competente, por escrito y con su firma.

En la presentación de informes de auditoría se considerará la forma, el contenido y la distribución de los mismos.

La forma de presentación del informe es por escrito considerando los siguientes lineamientos:

- a) Oportunidad.- Deberán emitirse lo mas pronto posible para que la información pueda utilizarse oportunamente por los servidores públicos correspondientes.
- b) Completo.- Deberá contener toda la información necesaria para cumplir con los objetivos de la auditoría, permitiendo una comprensión adecuada y correcta de los asuntos que se informen y que satisfagan los requisitos de contenido.

Es indispensable que el informe ofrezca suficiente información respecto a la magnitud e importancia de los hallazgos, su frecuencia con el número de casos o transacciones revisadas y la relación que tengan con las operaciones de la dependencia o entidad.

- c) Exactitud.- La exactitud requiere que la evidencia presentada sea verdadera y que los hallazgos sean correctamente expuestos.

Sólo deberá incluir información, hallazgos y conclusiones sustentadas por evidencia competente y relevante, debidamente documentado en los papeles de trabajo del auditor.

- d) Objetivo.- El informe de auditoría deberá prepararse sin prestarse a interpretaciones erróneas, exponiendo los resultados con imparcialidad, evitando la tendencia a exagerar o enfatizar el desempeño deficiente.
- e) Convincente.- Los resultados de la auditoría deberán corresponder a sus objetivos, los hallazgos se presentarán de una manera persuasiva y las recomendaciones y conclusiones se fundamentarán en los hechos expuestos.
- f) Claridad.- Deberá redactarse en un lenguaje sencillo; es decir de fácil lectura y entendimiento y desprovisto de tecnicismos para facilitar la comprensión.
- g) Conciso.- El informe deberá ser concreto, por lo que no podrá ser más extenso de lo necesario para transmitir el mensaje ya que el exceso de detalles distrae la atención y puede ocultar el mensaje o confundir al lector.

- h) Utilidad.- Deberá aportar elementos que propicien la optimización del uso de los recursos y el mejoramiento de la administración.

Para la presentación de los informes de auditorías se deberá tomar en cuenta el contenido, que comprende:

- a) Objetivos, alcance y metodología.

En los objetivos, deberán exponer las razones por las que se efectuó la auditoría y los fines que persigue el informe.

En cuanto al alcance deberán indicar la profundidad y cobertura del trabajo que se haya realizado para cumplir los objetivos de auditoría.

Con relación a la metodología, se deberá explicar claramente las técnicas que se hayan empleado para obtener y analizar la evidencia necesaria para cumplir con los objetivos de auditoría. También deberán describirse las técnicas comparativas utilizadas, los criterios e indicadores y, cuando se hayan empleado métodos de muestreo explicar la forma como se diseñó la muestra.

- b) Resultados de auditoría

Se presentarán con claridad los hallazgos significativos que hayan sido determinados, con la información suficiente, competente y relevante que facilite su comprensión y que su exposición sea convincente y objetiva.

Asimismo, las conclusiones cuando lo requieran los objetivos de la auditoría, estas deberán ser inferencias lógicas sobre el programa, basadas en las pruebas de la auditoría.

El auditor discutirá su informe antes de su presentación formal con los responsables de las áreas examinadas, para dar a conocer a estos las fallas detectadas de sus áreas.

c) Recomendaciones

Las recomendaciones son acciones específicas que van dirigidas a quien corresponda emprenderlas, por lo que los auditores deberán incluirlas en sus informes, cuando basadas en los hallazgos correspondientes, se demuestre que exista la posibilidad de mejorar la operación y el desempeño.

d) Declaración sobre normas de auditoría

Declarará en su informe que la auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Pública.

e) Cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas

El informe deberá contener todos los casos significativos de incumplimiento y abuso que se hayan encontrado durante la auditoría o que tengan conexión con ella.

f) Incumplimiento

Se informará sobre aquellos casos significativos en que no se cumplió, con el fin de evaluar la frecuencia y sus consecuencias y establecer la relación entre estos con el universo o con aquellos que se hayan examinado.

g) Presentación directa de informes sobre actos ilícitos

Los auditores son responsables de informar en ciertas circunstancias, sobre actos indebidos, directamente al titular de la Instancia Fiscalizadora de la dependencia o entidad auditada.

h) Controles de administración

Se incluirá en los reportes el alcance del trabajo en los sistemas de control y cualquier deficiencia significativa que se encuentre durante la auditoría.

i) Opiniones de los funcionarios responsables

Los auditores deberán incluir la opinión pertinente que el servidor público responsable del área, programa, actividad o función auditada haya manifestado en relación con los hallazgos, conclusiones y recomendaciones, así como las medidas correctivas que se hayan planeado al respecto.

j) Reconocimiento de logros notables

Se incluirán los logros importantes en la ejecución de la auditoría, especialmente cuando las medidas adoptadas para mejorar un área puedan aplicarse en otras.

k) Asuntos que requieran de estudio adicional

Se especificarán todos los asuntos importantes que requieran de mayor estudio y consideración para efectos de planear el trabajo futuro de auditoría.

La Instancia Fiscalizadora deberá presentar su informe de auditoría por escrito con oportunidad a las autoridades competentes, así como a los responsables de las áreas comprendidas en la auditoría practicada, con el fin de que se tomen las medidas necesarias para llevar a cabo las recomendaciones planteadas.

### **3.3.3.2 Onceava. Seguimiento de las recomendaciones.**

Es importante señalar que el propósito fundamental de la Auditoría Pública consiste en contribuir a que las acciones correctivas y de mejora se lleven a cabo; por lo tanto, una vez

establecidas las recomendaciones y observaciones, la Instancia Fiscalizadora deberá llevar un control de seguimiento de las medidas adoptadas, a fin de que en las fechas señaladas en el informe de auditoría, se visite el área auditada y se verifique su cumplimiento en los términos y fechas establecidos, comprobando:

- Las disposiciones administrativas o legales emitidas para las observaciones en las que se fincaron responsabilidades de tipo civil, penal o administrativo.
- El establecimiento de las medidas correctivas con importes a recuperar y que de no subsanarse en los términos y fechas acordadas puedan derivar en el fincamiento de responsabilidades civiles, penales o administrativas.
- Las sugerencias de tipo preventivo con la finalidad de evitar la recurrencia de las observaciones detectadas por la Instancia Fiscalizadora.

Cuando a juicio del auditor no se hayan tomado las medidas sugeridas en asuntos que sean importantes para el logro de los objetivos o de la eficiencia en las operaciones de las áreas auditadas, hará constar este hecho en los informes que presenté posteriormente a las autoridades competentes.

Asimismo, se analizará la razonabilidad de las causas por las que no se cumplieron las recomendaciones formuladas y, en su caso, se procederá de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Será necesario replantear las recomendaciones que se consideren indispensables, en especial cuando existan cambios plenamente justificados de las condiciones que dieron origen a las observaciones.

Excepcionalmente, deberán reprogramarse de común acuerdo con el titular o responsable del área auditada las fechas compromiso para implantar las recomendaciones, en los casos en que éstas no se hayan adoptado o bien se atendieron parcialmente.

Cuando se detecten nuevas irregularidades o actos ilícitos, se deberá ampliar el alcance de los procedimientos de auditoría con la finalidad de plantear al titular o responsable del área las recomendaciones necesarias para subsanarlas y establecer conjuntamente las fechas compromiso.

## IV. MARCO REFERENCIAL

### 4.1 Seguridad social.

El hombre desde su aparición tuvo necesidades primarias en forma aislada. Con el tiempo se dio cuenta de que había otros seres semejantes a él que realizaban las mismas actividades; se agrupó con ellos y así se creó la división del trabajo, por medio de la cual comenzaron los inventos y descubrimientos que lo han llevado al progreso.

A medida que cambiaron las formas de producción y se crearon nuevos problemas relacionados con el trabajo, los trabajadores se unieron para buscar mejores condiciones de vida y hacer frente a sus necesidades. Más tarde, el dueño o patrón de la fábrica buscó la forma de proteger a sus trabajadores contra las enfermedades, la invalidez o la muerte.

De esta manera el hombre buscó sistemas de protección, los puso en práctica y los abandonó para buscar otros mejores. Así surgió la práctica de la caridad, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia social y finalmente el seguro social.

La caridad no satisfizo cabalmente las necesidades del hombre, por lo cual pensó en otros sistemas como la mutualidad, que consistía en que una agrupación de individuos de la misma clase social y la misma actividad económica se reuniera para darse ayuda mutua en la atención de sus necesidades individuales; pero ésta tampoco funcionó, ya que las necesidades del grupo eran mayores que los recursos económicos con que se contaba.

Al darse cuenta de que los sistemas anteriores no satisfacían las necesidades comunes, se empezó a vender protección a través de seguros privados, idea que resultó buena ya que se protegían los riesgos específicos mediante el pago de una cantidad; sin embargo, esto tenía el gran defecto de que quien carecía de dinero para comprar tal protección, estaba en la imposibilidad de conseguirla.

En vista de que estos seguros privados no cumplieron con su cometido, se pensó en otro sistema de protección: la asistencia social.

El Estado consideró que toda la población económicamente activa podía contribuir para resolver las necesidades colectivas a través de un sistema impositivo que creara un fondo común llamado hacienda pública. La idea no prosperó ya que los sistemas impositivos son pobres en los países pobres y el Estado cambia sus objetivos continuamente, además de que la población no puede exigir derechos que desconoce.

Para evitar el cambio de pensamiento y para precisar los derechos y obligaciones sin cambiar éste, se editó una Ley del Seguro Social, por medio de la cual la población activa, dividida en sectores cotiza de acuerdo con su salario y contribuye a protegerse contra ciertos riesgos mediante un programa de prestaciones.

Para que los beneficiarios del seguro social se incrementaran era necesario que comprendieran a toda la población, haciendo eficiente la administración, mediante la técnica y los procedimientos objetivos que sólo es posible alcanzar capacitando a los servidores de los seguros sociales.

#### **4.1.1 Surgimiento de la Seguridad Social.**

El origen de la seguridad social puede situarse a principios del siglo XIX, ya que es entonces cuando la industrialización comenzó a dar sus primeros pasos. Así aparece una clase numerosa de trabajadores industriales cuya subsistencia dependía por completo del pago regular de salarios y que, por tanto, sufrían privaciones al caer enfermos o quedar sin empleo.

Hasta 1883 y 1889, el gobierno de Alemania, presidido por Bismark, creó el primer sistema de seguro social que se introdujo en tres etapas: el seguro de enfermedades en 1883, el seguro de accidentes de trabajo en 1884 y el seguro de invalidez y vejez en 1889, quedando cubiertos obligatoriamente los trabajadores industriales.

El ejemplo de Alemania fue seguido poco después por Austria, aunque no con las mismas características y treinta o cuarenta años más tarde por el Reino Unido y los demás países europeos, la URSS y el Japón. Después de la gran crisis económica del decenio de 1930, el seguro social se extendió a los países de América Latina, los Estados Unidos y Canadá.

En América Latina, la seguridad social fija sus inicios hacia 1935 en México y en los países sudamericanos Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, para posteriormente continuarse en Cuba, Colombia y Ecuador. Este origen se caracterizó por la creación de los regímenes de jubilaciones, de pensiones, de vejez y de sobrevivencia, complementados algunas veces por pensiones de invalidez, mismos que no eran aplicados a los trabajadores en general, sino a determinadas clases de funcionarios.

Es de observarse que en este origen no se incluyó el régimen de enfermedades-maternidad.

#### **4.1.1.1 Concepto.**

Son muchas las concepciones que hay de la seguridad social. En general se tiene alguna idea de lo que es, pero esto no basta en el caso de los empleados del Instituto Mexicano del Seguro Social. Así, para lograr una mejor integración institucional nos referiremos al conocimiento mínimo que la generalidad de los servidores del Instituto deben tener respecto de tan importante tema.

La seguridad social ha de entenderse como el marco creado por el ser humano, en el ejercicio de la solidaridad y el empleo combinado de la razón y la fuerza, para alcanzar condiciones de seguridad y bienestar que hagan posible el pleno desarrollo de su personalidad.

En una de sus acepciones, la seguridad social expresa la protección del salario de los trabajadores contra las contingencias que amenazan disminuirlo o anularlo, el esfuerzo realizado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para luchar contra la miseria física, el temor y la indigencia mediante la seguridad de un ingreso continuo que asegure la alimentación, la vivienda, el vestido y los servicios de salud y asistencia médica.

Tanto en los países altamente desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo, se ha considerado como máximo común denominador de los objetivos que puedan fijarse en la materia, el convenio sobre la Seguridad Social número 102 (norma mínima) adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), efectuada en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 4 de Junio de 1952, en donde se aceptó la siguiente definición: “puede comprenderse ahora que la seguridad social es el fruto de muchas medidas de carácter público que han dado buenos resultados para preservar a la población (o a una gran parte de ella) del estado angustioso en que podría hallarse si no existieran tales medidas, cuando dejan de percibirse salarios por razón de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez, o como resultado de un fallecimiento; para suministrar a dichas categorías de la población la asistencia médica necesaria y para ayudar a las familias con hijos de corta edad”.

Este convenio comprende los ramos de prestaciones médicas, subsidios económicos, primas por vejez, prestaciones económicas en caso de maternidad, pensiones de invalidez y pensiones a los supervivientes.

Otros autores definen la seguridad social como una acción pública para proporcionar ingreso supletorio a las personas cuyos salarios hayan cesado temporal o permanentemente, proteger al individuo contra el descenso del nivel de vida que pueden causarle los gastos de tratamiento médico, creando sistemas de seguros de salud, o bien prestando asistencia médica con el carácter de servicio público similar al de la educación pública.

Como se puede ver, la mayoría de las definiciones de la seguridad social implican agregados complementarios; ninguna definición resulta concluyente, la concepción que se tenga de ella varía de país a país, no obstante las recomendaciones y normas mínimas establecidas en el seno de la OIT.

En resumen, se pueden apreciar dos aspectos de la protección social que dan origen a programas diferentes:

El seguro social, entendido como un servicio público de protección a los trabajadores para el cual es preciso que mientras éstos estén activos contribuyan con una parte de sus ingresos, para acreditar el derecho a recibir beneficios en especie o en dinero cuando su capacidad productiva se interrumpe a causa de enfermedad, invalidez, vejez y otras contingencias. Asimismo, para el seguro social se necesita la contribución de los patrones y en algunos casos existe la contribución del Estado (como en el caso de México) y la asistencia social que, a diferencia del seguro social, comprende un conjunto de servicios y prestaciones destinados a personas de nula capacidad contributiva, por lo común no requiere de contribuciones directas como condición para recibir los beneficios.

#### **4.1.1.2 Seguridad Social en México.**

Determinar la implementación de la seguridad social en México implica ubicarla correctamente en las condiciones políticas, sociales y económicas que definen las etapas precardenista y cardenista y el primer trienio de la administración del presidente Manuel Ávila Camacho.

Para justificar su existencia, la seguridad social requirió de un desarrollo industrial previo, enmarcado en el capitalismo, pues fue en ese sistema en el que las relaciones obrero-patronales crearon el clima y las necesidades propicias para su establecimiento.

Durante el porfiriato, las tristes condiciones de trabajo en las que se encontraba sumergido el país incrementaron de manera sustancial los movimientos de inconformidad de obreros y campesinos, quienes, en busca de mejoras en su forma de vida se unieron para crear organizaciones como el Círculo de Obreros Libres en 1906 y la Liga de Ferrocarrileros en 1908, que inician la lucha común por mejoras laborales y de protección social.

El primero de julio de 1906, Enrique y Ricardo Flores Magón, en su manifiesto del partido liberal mexicano, registraron la más trascendente aportación del decenio a la historia del seguro social. En su programa político se proponía modificar la Constitución a fin de garantizar al obrero un salario mínimo, la reglamentación de la jornada de trabajo, el servicio doméstico y el

trabajo a domicilio; la prohibición del empleo de niños menores de 14 años, la obligación de los patrones de mantener las mejores condiciones de higiene en las fábricas, de instalar los locales en un estado que prestase seguridad y el pago de indemnizaciones por los accidentes de trabajo, entre otros.

Con la huelga de Cananea y de Río Blanco, se establecen las pautas que posteriormente cristalizarían con el movimiento constitucionalista, donde una vez concluida la lucha armada se inició la lucha social, efectuándose las reformas indispensables para el establecimiento de un régimen que garantizara la igualdad de todos los mexicanos, fincando constitucionalmente las bases de la seguridad social en México.

Durante el Congreso Constituyente de 1917, una comisión inspirada en las ideas de los Flores Magón logró incorporar los derechos de los obreros a la Constitución, haciendo hincapié en la responsabilidad de los empresarios ante los accidentes y enfermedades profesionales. Por otro lado, también se asentaba que “se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”. Esta, que posteriormente sería considerada la primera declaración de derechos sociales del mundo, quedó consignada en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917.

En agosto de 1929, siendo presidente de la República Emilio Portes Gil, se reformó el artículo 123 Constitucional y el texto de la fracción XXIX quedó así: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y seguridad de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

En 1931, bajo la administración del presidente Pascual Ortiz Rubio, se expidió la Ley Federal del Trabajo, en la que se hace extensivo el deber de asegurar el porvenir de los

asalariados y de sus familiares mediante el pago de indemnizaciones en caso de riesgos profesionales.

Fue hasta el régimen presidencial de Lázaro Cárdenas, cuando se emite un proyecto de Ley de Seguridad Social, fundado en los antecedentes, pensamientos y proyectos elaborados con anterioridad. Sin embargo, este proyecto no fue aceptado por los legisladores, que lo consideraron incompleto.

Lázaro Cárdenas fue el encargado de poner en práctica el primer plan sexenal y uno de los más decididos promotores de la creación del Seguro Social. Durante su primer año de gobierno se presentaron varias iniciativas de ley para lograr su implantación. En 1935 se presentó un estudio referente a la formación y organización de un seguro social que cubriría los riesgos del trabajo. Y así es como a partir de entonces va delineándose la Ley del Seguro Social.

En 1936, a partir de las resoluciones tomadas en la primera conferencia de los estados de América (miembros de la Organización Internacional del Trabajo). El General Lázaro Cárdenas solicita a las distintas dependencias la relación de un proyecto de ley. De los proyectos presentados, fue aceptado el que elaboró la Secretaría de Gobernación y cuyo autor principal fue el Licenciado Ignacio García Téllez, pero debido a la fuerte crisis que sufrió el país a causa de la expropiación petrolera, este proyecto no fue puesto en marcha.

Durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho se creó la Comisión Técnica del Seguro Social. Este proyecto fue aceptado por el Congreso de la Unión y publicado el 19 de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación, quedando promulgada la Ley del Seguro Social que dio origen en 1944, al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Durante los primeros años, el Instituto tuvo que afrontar oposición por parte de industriales y comerciantes, descontentos por el pago de las cotizaciones, así como por uniones médicas que veían perdida buena parte de sus honorarios. Estas campañas antagónicas en contra de la seguridad social llevaron a grupos de manifestantes a apedrear las clínicas, argumentando incompetencia y negligencia de los médicos.

No obstante, el Instituto, por la vía legal, prosiguió buscando los procedimientos más idóneos y los servicios adecuados para brindar más y mejores beneficios a la clase trabajadora.

Al sexenio siguiente de su creación, durante la presidencia de Miguel Alemán, el Instituto introduce cambios operativos que modifican los avisos y los números de registro patronal y de asegurado, lo cual facilita y controla el pago de cuotas y la vigencia de derechos de los asegurados.

Al asumir la presidencia Adolfo Ruiz Cortines y con el afán de procurar mayor estabilidad financiera en el Instituto, se aumenta el número de grupos de cotización, se eleva el subsidio por incapacidad, se establecen casas de recuperación y de reposo, escuelas de adaptación y se inicia la extensión del seguro social al campo.

En 1956 se crea “La casa de la Asegurada”, en donde se impartían cursos y artes menores que permitían a las asistentes aprender actividades económicamente redituables. Estos centros venían a sustituir a los de alfabetización, creados en 1945 y que en 1950 recibieron el nombre de Centros de Educación Popular y de Seguridad Social.

Al llegar a la primera magistratura el Licenciado Adolfo López Mateos, se intensifica la extensión del régimen a otros estados de la República y se introducen mejoras en el otorgamiento para los productores de azúcar y sus trabajadores.

Ya en 1960 las Casas de la Asegurada se transforman en Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar. Actualmente, algunos de estos centros son de capacitación técnica para el trabajo.

El mandato del presidente Gustavo Díaz Ordaz se caracterizó por el fortalecimiento del régimen del seguro social en el campo. Debido a la aprobación de su iniciativa, que proponía modificar algunos artículos de la Ley del Seguro Social vigente en ese tiempo, se ampliaron los beneficios a los trabajadores campesinos.

En este mismo sexenio, el 3 de julio de 1966, se abre al público el centro vacacional Oaxtepec con el propósito de fomentar la salud integral de los trabajadores asegurados, elevar la calidad de vida, desarrollar la convivencia social y fortalecer el núcleo familiar. Tiempo después, esta acción se complementaría con la apertura de otros dos centros más, ante el incremento de la demanda de este tipo de establecimiento.

Al asumir la presidencia Luis Echeverría Álvarez, se busca conciliar figuras jurídicas que aparecen en la Ley del Seguro y que no concuerdan con la recién expedida Ley Federal del Trabajo. Se incrementa el monto de las pensiones otorgadas, se crea un nuevo ramo de seguro: el de guarderías; se implantan los servicios de solidaridad social y se actualiza el artículo primero de la Ley del Seguro Social para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, tesis que México había manejado reiteradamente en la declaración de derechos humanos.

Es en 1973, con los programas de solidaridad social, que se dan las condiciones para promover la incorporación de los grupos minoritarios a fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que habían permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tenían capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes.

Con el apoyo del gobierno federal, del propio Instituto y de los beneficiarios a través de sus aportaciones económicas y en cuanto a los últimos, con su trabajo personal en beneficio de las comunidades que habitan, los servicios que se proporcionan son asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, conforme lo permitan los recursos y las condiciones sociales y económicas de la región.

Poco después, en 1975, se firma un acuerdo entre el IMSS y CONASUPO, iniciándose un proyecto de atención médica, básicamente a través de la capacitación de parteras empíricas de la propia comunidad.

Mas tarde, las acciones de solidaridad se ven fortalecidas al iniciarse el programa IMSS-Coplamar, que busca mejorar las condiciones de vida de los solidario-habientes estableciendo servicios de atención médica en poblaciones rurales marginadas de todo el país. A la fecha de esta edición, los programas de 18 Estados dependen del gobierno de su entidad.

Durante el mandato de José López Portillo, se modifican algunos artículos de la ley referentes al pago de aportaciones al IMSS, disponiéndose también que el monto de las pensiones se revise anualmente y no cada cinco años como se estipulaba antes.

En el período presidencial de Miguel de la Madrid la salud se elevó al rango de derecho constitucional y se fijaron los lineamientos del Sistema Nacional de Salud. En esta etapa hubo de buscarse el balance óptimo de los elementos para elevar la productividad y propiciar el ajuste a los cambios de la vida del país, en tanto se avanzaba en la desconcentración de la operación de los servicios y se promovían la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos.

Para el sexenio 1989-1994, periodo de gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el Plan Nacional de Desarrollo enuncia la participación de las comunidades y de los tres niveles del gobierno como medio eficaz de asegurar los recursos necesarios para impulsar la protección a todos los mexicanos a través de las siguientes estrategias generales:

- Mejorar la calidad del servicio
- Atenuar las desigualdades sociales
- Modernizar el sistema de salud
- Consolidar la descentralización y coordinación de los servicios de salud.

Así, la tarea del Instituto ha de ser la de activar sus potencialidades para desarrollar al máximo su capacidad de acción, como organismo redistribuidor de la riqueza, de la solidaridad y justicia sociales, la de otorgar los servicios con mayor calidad y preservar el equilibrio financiero para mantener su capacidad de respuesta a una mayor demanda.

En cumplimiento al mandato constitucional del señor Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el día 19 de abril de 1995 se llevó a cabo en la ciudad de Campeche, Campeche con la participación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales para las Fuerzas Armadas Mexicanas, un foro de consulta popular sobre seguridad social para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Con el objetivo de invitar a los diferentes sectores de la sociedad a que participen en el análisis y discusión que presenta a nivel regional, estatal y nacional, la seguridad social; asimismo, a que dentro de este marco de opinión plural se formule un paquete de propuestas que contribuya a orientar, encauzar e impulsar en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo nacional.

En base a los temas principales: prestaciones económicas y sociales que otorgan las entidades de seguridad social y seguro médico y de riesgos de trabajo presentaron 33 ponencias, de las cuales surgieron 62 propuestas, con la participación del Consejo Coordinador Empresarial de Campeche, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría Estatal de Salud, la Asociación de jubilados y Pensionados del ISSSTE, el Congreso Legislativo de Campeche, la Sociedad de Medicina Familiar de Yucatán y el Colegio de Médicos de Campeche<sup>17</sup>.

#### **4.1.1.3 Seguridad Social en otros países.**

La seguridad social a nivel mundial<sup>18</sup> se ha desarrollado con un fuerte impulso a nivel mundial, en forma tal que hoy en día resultaría impensable para un sinnúmero de personas suponer que sus beneficios podrían disminuir o aún desaparecer, con la consecuencia de tener que resolver por si mismas las necesidades que hoy consideran normales y no solamente las propias sino también las de sus ascendientes y descendientes.

Coberturas para los casos de vejez, invalidez, muerte, maternidad, desempleo, salud, hijos a cargo, etc., que se proveen en algunos países aún sin cargo para el necesitado, se han ido desarrollando en forma paulatina hasta nuestros días y hoy se encuentran incorporadas como totalmente normales y necesarias en el razonamiento de cualquier habitante.

---

<sup>17</sup> Foro de Consulta Popular "Seguridad Social" PND 1995-2000 tomo IV página 245 Conclusiones.

Si la crisis del petróleo a partir de 1970 puso un timbre de alarma para las economías desarrolladas, hoy día con una expectativa parecida y la inserción a nivel mundial del fenómeno de la globalización, nos preguntamos si está el sistema económico preparado para asimilar los costos que aparecen como crecientes en las prestaciones de la seguridad social, bajo la presión empresaria de la necesaria reducción de impuestos para competir.

Las necesidades de una cobertura cada día más amplia en los distintos aspectos que hacen a la seguridad social, a no dudar, incrementa el gasto público a niveles que deben ser estudiados con detenimiento para evitar resultados desagradables a mediano y largo plazo.

En estas condiciones existe la interrogante de si resultará factible para los países, en algunos casos, alcanzar los niveles deseados y en otros, poder mantener los ya obtenidos.

En qué medida la máquina, al sustituir al hombre, genera una mayor necesidad de atender los subsidios por desempleo y en qué medida una mayor exigencia de educación técnica para acceder a puestos de trabajo, implica un incremento del desempleo en los estratos de bajos recursos sin posibilidades de aprendizaje, que de alguna manera deberá ser cubierta por la seguridad social.

Este es el escenario y de las propuestas que se efectúen con soluciones que se manifiesten útiles para defender los alcances de la seguridad social, surgirá para el siglo XXI, el nivel de prestaciones que los países están dispuestos a asumir como costo necesario.

La seguridad social concierne a todos. Afecta la vida diaria, protege la salud, la familia, la vejez, el trabajo. Universalmente reconocida como una necesidad fundamental de la humanidad, brinda una contribución determinante para la instauración de una mayor justicia social sin la cual no puede existir una paz duradera.

La necesidad de una protección social colectiva, basada sobre la solidaridad de todos los ciudadanos, se impuso sobre todo a través de las pruebas que constituyeron las dos guerras

---

<sup>18</sup> Relatoria de Jorge R. Gatto.

mundiales. Muy pronto se hizo evidente, además que el propio concepto de la seguridad social y su aplicación práctica no podía perfeccionarse y desarrollarse sino gracias a una amplia cooperación internacional fundada en 1927<sup>19</sup>. La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), que es el foro privilegiado de todas las instituciones de seguridad social del mundo, así como un interlocutor reconocido por todos aquellos que se preocupan por el correcto desarrollo de una protección social adaptada a las verdaderas necesidades de los pueblos, se transformó en una organización universal y en un actor imprescindible de la red que representa.

#### **4.1.1.4 Organismos responsables de la seguridad social en México.**

La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o estatales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y demás ordenamientos legales sobre la materia<sup>20</sup>.

## **4.2 Instituto Mexicano del Seguro Social**

El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de la Ley del Seguro Social, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos<sup>21</sup>. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados por la Ley antes señalada, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea esta Ley<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

<sup>20</sup> Artículo 3 de la Ley del Seguro Social, página 53 Título primero, disposiciones generales capítulo único.

<sup>21</sup> Artículo 4 de la Ley del Seguro Social.

#### 4.2.1 Antecedentes.

Los únicos antecedentes verdaderos de la legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares, se encuentran a principios de este siglo, en los últimos años de la época porfiriana, en dos disposiciones de rango estatal: La Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida el 30 de abril de 1904 y la Ley sobre Accidentes de Trabajo, del Estado de Nuevo León, expedida en Monterrey el 09 de abril de 1906. En estos dos ordenamientos legales se reconocía, por primera vez en el país, la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores. Para 1915 se formuló un proyecto de Ley de Accidentes que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del empleador, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional.

A finales de 1925 se presentó una iniciativa de ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En ella se disponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita pero cuya integración económica habría de corresponder exclusivamente al sector patronal. También se definía con precisión la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo y se determinaba el monto y la forma de pago de las indemnizaciones correspondientes. La iniciativa de seguro obrero suscitó la inconformidad de los empleadores que no estaban de acuerdo en ser los únicos contribuyentes a su sostenimiento y consideraban que también otros sectores deberían aportar. En 1929 el Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional para establecer que “se consideraba de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprendería seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos. Con todo, habrían de pasar todavía casi quince años para que la Ley se hiciera realidad.

---

<sup>22</sup> Artículo 5 de la Ley del Seguro Social.

## Proyectos de Ley

En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de Ley del Seguro Social, en el cual se encomendaba la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartita, que incorporaría a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas. Sin embargo, se consideró que el proyecto requería aún estudios ulteriores. Por encargo del mismo presidente Cárdenas, se elaboró un nuevo proyecto que resumía la experiencia de los anteriores. Su principal autor fue el titular de la Secretaría de Gobernación, Lic. Ignacio García Téllez, abogado de cuarenta años de edad, quien para esa fecha ya había sido diputado federal, gobernador interino de Guanajuato, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y durante el régimen cardenista, Secretario de Educación, presidente del PNR, Secretario particular del jefe del ejecutivo y para esa fecha, Secretario de gobernación. Colaboraron varios especialistas en derecho, medicina y economía basados en la legislación expedida en otros países hispanoamericanos.

El proyecto de García Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones y que “cubriría o prevendría los siguientes riesgos sociales: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

Aprobado el proyecto por un consejo de ministros, fue enviado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938, pero tampoco esta vez pudo llegar mas adelante pues a los legisladores les pareció conveniente que se elaborara un documento mas completo fundamentado en estudios actuariales. Por otra parte, la situación del momento, de fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, exigía promover antes que nada la unidad nacional.

Por otra parte, a partir de 1939 la situación de guerra motivó muchas inquietudes por encontrar soluciones a los problemas de desigualdad económica y social. Uno de los puntos de acuerdo de los firmantes de la Carta del Atlántico fue que, una vez derrotadas las potencias nazifascistas había que lanzarse a la búsqueda de instituciones tanto nacionales como

internacionales que procuraran, aparte de la paz y la tranquilidad mundiales “la seguridad de que todos los hombres de todos los países pudieran vivir libres tanto de temores como de necesidades”.

### Nace la seguridad social

Por lo anterior, hacia 1942 confluían todas las circunstancias favorables para que finalmente pudiera implantarse en México el Seguro Social. El interés del presidente Ávila Camacho por las cuestiones laborales ya se había manifestado desde el mismo día en que asumió la presidencia, cuando anunció la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la encomendó a quien fuera Secretario de gobernación del régimen anterior, el Licenciado Ignacio García Téllez. Atendiendo a la tónica del momento, la función inicial de la naciente dependencia fue limar asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal.

En diciembre del mismo año se envió a las Cámaras la iniciativa de ley, proponiendo como suprema justificación, que se cumpliría así uno de los más caros ideales de la revolución mexicana. Se trataba de “proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales”. El Congreso aprobó la iniciativa y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social.

Ahí se determina, desde los artículos iniciales, que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Como instrumento básico de la seguridad social se establece el Seguro Social y para organizarlo, se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

## Los primeros años

Al iniciarse las actividades del nuevo organismo, su primer director, Vicente Santos Guajardo y una planta de empleados mínima, se dedicaron, entre otras cosas, a realizar los proyectos e investigaciones que implicaba la instrumentación de las diversas ramas de aseguramiento; a estudiar las experiencias de otros países en el campo de la seguridad social para aprovecharlas en México; a divulgar el sentido y las posibilidades de la seguridad social y a realizar una intensa labor de convencimiento, tanto entre los trabajadores como entre los empresarios, acerca de los alcances de la ley y de las ventajas que reportaría a unos y a otros su aplicación. Se determinó que el Seguro Social empezaría a funcionar en el Distrito Federal a partir de enero del año siguiente: mientras tanto se procedió a la inscripción de los patrones.

En diciembre de 1943 el Lic. García Téllez es nombrado nuevo director del Instituto y unos cuantos días después, el 6 de enero de 1944, se pone en marcha formalmente el otorgamiento de servicios médicos en todas las modalidades prescritas.

Sin embargo, durante algunos meses continuaron las manifestaciones de inconformidad y los ataques contra la introducción del sistema. Estos provenían de varios sectores empresariales que se resistían al nuevo pago implicado en las cuotas de la seguridad social. Curiosamente, también algunos grupos sindicales realizaron numerosas expresiones de rechazo. Poco a poco se fueron atenuando las posiciones más violentas ante la actitud decidida del gobierno de poner en marcha el Seguro Social en todos sus ramos. Antes de que concluyera 1946 el sistema operaba ya en Puebla, Monterrey y Guadalajara; el Instituto, tras sus primeros tiempos de dificultades políticas y angustias financieras, había alcanzado la seguridad económica necesaria y el reconocimiento general por la importancia de sus beneficios.

Implantado el régimen en su modalidad urbana en los principales centros de población, se decidió iniciar paulatinamente el aseguramiento de los trabajadores del campo.

## Tiempos de crecimiento

En el período 1946-1952, se fue consolidando en el Instituto un notable equipo socio médico, al tiempo que se ampliaban los servicios y el régimen se extendía a otras entidades federativas. Se inauguró el primer hospital de zona, La Raza y también el edificio principal ubicado en el Paseo de la Reforma, de la ciudad de México.

Durante la administración 1952-1958 se buscó asegurar el equilibrio financiero de la institución mediante la reorganización administrativa. Se diseñó un plan de inversiones que incluía la construcción de grandes unidades hospitalarias y se inició en el Distrito Federal el sistema de medicina familiar. A finales del período estaban cubiertos los principales centros industriales y agrícolas del país.

En los años siguientes continuó creciendo no solo el número de asegurados y beneficiarios sino también la cantidad de prestaciones a otorgar. Por las reformas a la Ley del Trabajo de 1962 quedó a cargo del Instituto proporcionar los servicios de guardería infantil para los hijos de trabajadoras. El Centro Médico Nacional entró en funcionamiento pleno y se ampliaron los servicios de prestaciones sociales por medio de teatros, actividades deportivas y talleres. Para 1964 ya se encontraban protegidos por el Seguro Social poco más de 6 millones de mexicanos, cifra que se incrementaría en 50 en el período comprendido entre 1964 y 1970.

## Ampliar las perspectivas

A partir de 1970 hay un giro importante en la manera de entender la realidad nacional; se percibe la necesidad de hacer extensivos a toda la población los frutos del desarrollo económico logrado por el país. El Seguro Social se entiende como una de las instituciones más eficaces para construir la justicia social entre los mexicanos y se busca favorecer su expansión y consolidar su funcionamiento. Durante 1972 se iniciaron estudios para realizar múltiples e importantes adiciones a la Ley del Seguro Social; fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en marzo de 1973. La nueva ley ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la

seguridad social a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados e implantaba el ramo de guarderías en toda la república.

El rasgo más trascendente de esta Ley fue la clara intención de que el Seguro Social no se quedara en una mera instancia de justicia laboral sino que, en la medida de las posibilidades, tendiera a construir una “seguridad social integral”. En estos términos se entiende la facultad otorgada al IMSS, de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguna. Así comenzó a operar el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, financiado por la Institución y por el Estado. Se convirtió, en 1979, en el Programa IMSS-Coplamar por cooperación comunitaria y, al desaparecer el organismo Coplamar, tomó el nombre que lleva hasta la fecha: Programa IMSS-Solidaridad.

A pesar de los momentos difíciles de los años 1982 y siguientes, el Instituto siguió avanzando para lograr que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo se incorporara al sistema de seguridad social. Para 1987 el régimen ordinario cubría ya a casi 33 millones de mexicanos, de los cuales más de 7 millones eran asegurados permanentes.

Las crisis económicas de los últimos tiempos han afectado seriamente la situación financiera y, por consiguiente, operativa de la Institución. Durante todo el año 1995 se realizó un profundo proceso de auto examen, para detectar todo aquello que había dejado de ser funcional y buscar, con la colaboración de los involucrados y de la población en general, la solución a los problemas de fondo. De este proceso surgió la iniciativa de una Nueva Ley del Seguro Social, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre del mismo año 1996. La nueva ley entre otras cosas modifica radicalmente el sistema de pensiones para asegurar su viabilidad financiera y una mayor equidad en el mediano y largo plazo.

#### **4.2.2 Fundamento legal.**

La base constitucional del seguro social en México se encuentra en el artículo 123 de la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917. Ahí se declara “de utilidad social el

establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares”.

### **4.2.3 Oficina para Cobros del IMSS.**

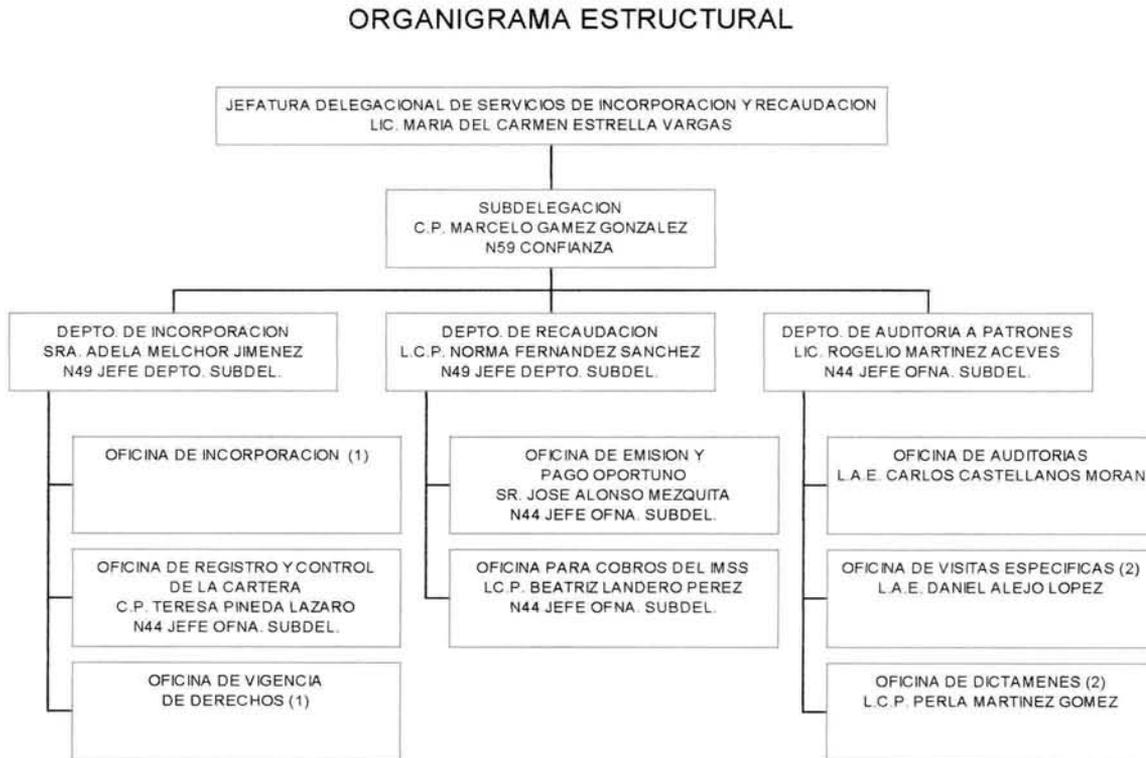
#### Antecedentes

Documentalmente no se tienen antecedentes de la historia de la Oficina para Cobros del IMSS en la Delegación Estatal del IMSS en Tabasco; sin embargo, aún se encuentran laborando algunas personas que prestaron sus servicios en esta oficina desde sus inicios, tal es el caso de la Sra. Manuela Salgado Díaz, quien fue la primera secretaria de esa oficina, la cual mediante entrevista informó que la Oficina para Cobros inició sus operaciones en el Instituto Mexicano del Seguro Social de la Delegación Estatal en Tabasco el día 16 de marzo de 1982; lo recuerda, porque fue la fecha en que ella entró a laborar para el Instituto.

#### Estructura.

La Oficina para Cobros del IMSS, depende jerárquicamente del Departamento de Cobranza, de la Subdelegación Metropolitana y ambos de la Jefatura Delegacional de Afiliación y Cobranza, se encuentra físicamente ubicada dentro del edificio que ocupa la Subdelegación Metropolitana sito en Ave. César A. Sandino no. 102, Col. Primero de mayo de la ciudad de Villahermosa, Tabasco, cuenta con tres Secciones: La Sección de Convenios, Ejecución Fiscal y Remates:

El Organigrama de la Subdelegación en Villahermosa es el siguiente:



(1) Funcionan como áreas, no como oficinas.

## Recursos humanos

Según la plantilla nominal, esta oficina cuenta con los recursos humanos siguientes:

La oficina se encuentra a cargo de la C.P. Rosalinda Villamayor May.

La Sección de Ejecución Fiscal cuya titularidad la tiene la Lic. Amalia Rodríguez Vélez.

La Sección de Remates se encuentra bajo la responsabilidad de la Lic. Romelia Campos Santillana y la Sección de convenios, la cual no realiza actividades coactivas, pero que forma parte de esta oficina.

## Desempeño

De acuerdo al Manual de Procedimientos de las Oficinas para Cobros del IMSS actualizado a noviembre de 1998, el proceso de la cobranza de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos moratorios y gastos de ejecución cuenta con diez subprocesos a saber:

### Sección de Ejecución Fiscal:

- 1.- Designación de ejecutores
- 2.- Revisión de cálculos.
- 3.- Elaboración de solicitudes para cambio de incidencias<sup>23</sup>
- 4.- Elaboración de documentos para pago.
- 5.- Elaboración de resoluciones a recursos o solicitudes de suspensión al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

### Sección de Remates:

- 6.- Integración de expedientes para remate
- 7.- Calificación de los escritos de posturas legales
- 8.- Elaboración de cálculos
- 9.- Elaboración de documentos para pago.
- 10.-Designación de peritos valuadores, interventores con cargo a caja o interventores administradores

Proyecciones a futuro.

### Entorno.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución es un tema muy comentado y discutido por muchos estudiosos del derecho, que aseguran que viola algunas garantías, por lo que lo califican

---

<sup>23</sup> Denominación que el Sistema de Cobranza (SISCOB) implantado a nivel nacional y el Sistema de Cobranza Fiscal (SSICOFI) aplican a cada una de las fases en que se encuentran los créditos dentro de Procedimiento Administrativo de Ejecución utilizando claves numéricas.

de inconstitucional; mientras que otros lo defienden y dan argumentos en los que dicen que sin este procedimiento el Estado estaría en desventaja para conseguir el bien público<sup>24</sup>  
Facultades.

De acuerdo al artículo 277 de la Ley del Seguro Social, los jefes de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán las facultades y atribuciones siguientes:

- 11.- Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización y accesorios legales;
- 12.- Aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación;
- 13.- Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al Procedimiento Administrativo de Ejecución que lleven a cabo;
- 14.- Requerir a las compañías afianzadoras el pago de fianzas otorgadas a favor del Instituto para garantizar las obligaciones fiscales a cargo de terceros e instaurar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, conforme a lo previsto por el artículo 143 del Código Fiscal de la Federación cuando el caso lo requiera y,
- 15.- Las demás que señala la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos y demás disposiciones legales.

#### **4.2.3.1 Fundamento legal.**

De conformidad al artículo 291 de la Ley del Seguro Social el Procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del citado Instituto.

Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el Procedimiento Administrativo de Ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias Oficinas conocerán y resolverán los

<sup>24</sup> Comentario vertido por Romero Espíndola David Gabriel en un artículo para Universidades Abiertas difundido en Internet,

recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.

Asimismo, podrán hacer efectivas las fianzas que se otorguen a favor del Instituto para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Las cantidades que se obtengan respecto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de acuerdo a lo señalado en este artículo, deberán ser puestas a disposición de la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) que lleve la cuenta individual del trabajador de que se trate, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su cobro efectivo, en caso de no hacerlo se causarán recargos y actualización a cargo del Instituto o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según corresponda y a favor del trabajador, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

#### El Procedimiento Administrativo de Ejecución

El Procedimiento Administrativo de Ejecución (P.A.E), es una facultad que se le otorga a la Secretaría de Hacienda para hacer cumplir sus resoluciones y no versa sobre la existencia o inexistencia de la obligación; es decir, es la fase relativa al cobro y presupone el agotamiento previo del Procedimiento para determinar el crédito fiscal.

Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran y se determinarán las contribuciones conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación. Esto, según lo establece el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, debiéndose pagar dentro del plazo señalado en el mismo Código, pero en el caso de que el contribuyente no pague dentro del plazo señalado, las autoridades determinarán el monto de las contribuciones omitidas junto con sus respectivos recargos, multas y actualizaciones, mismos que deberán ser pagadas o garantizadas dentro del mes siguiente a su notificación.

Si el contribuyente, determinó y pagó sus contribuciones en los plazos que determina la ley o en su defecto garantizó el crédito fiscal, el Procedimiento llega a su fin, pero si el crédito subsiste la autoridad fiscal deberá aplicar el PAE.

La facultad económico-coactiva

El Estado necesita de los ingresos necesarios para su propia existencia y para satisfacer las necesidades de la colectividad mediante los servicios públicos, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter obligatorio a cargo de personas físicas o morales para cubrir los gastos de los servicios antes señalados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de recabar los impuestos de los mexicanos, pues éstos están obligados a contribuir con los gastos públicos de acuerdo con el artículo 31 fracción cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es a través del Servicio de Administración Tributaria el cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con carácter de autoridad fiscal y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la Ley del S.A.T., por el que se logra esta recaudación. El Código Fiscal de la Federación faculta a la misma para imponer sanciones, e incluso privar a las personas de sus bienes o posesiones y es éste mismo el cuerpo normativo que prevee la existencia y regula el PAE, en materia fiscal federal, concretamente a partir del artículo 145 y hasta el 196 se encuentra prevista dicha regulación.

Este procedimiento no es otra cosa sino uno de los diversos medios de que dispone la Administración Pública y concretamente la autoridad fiscal para hacer cumplir sus resoluciones.

Etapas del PAE

Al hablar del PAE es necesario que existan una serie de actos concatenados y vinculados; es decir, la gran diversidad de actos que conforman el llamado PAE se encuentran todos orientados hacia un mismo y único fin que es el pago de la obligación fiscal insatisfecha.

En la estructura del PAE se encuentran tres grandes momentos o fases:

1.- El requerimiento

2.- El embargo y

3.- El remate

El requerimiento

El requerimiento en esencia es un acto de carácter administrativo emanado del órgano ejecutor y que tiene por finalidad compeler al destinatario del mismo a efectuar el pago del crédito fiscal no cubierto. Desde el punto de vista procedimental este es el primer momento o etapa del PAE, es cuando la autoridad hacendaria pone en ejercicio la facultad económico-coactiva.

El artículo 151 del Código Fiscal de la Federación otorga al requerimiento el rango antes señalado; pues dice “Las autoridades fiscales para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales requerirán de pago al deudor y en caso de no hacerlo en el acto procederán como sigue”:

Por ser el requerimiento, un acto intrínsecamente un acto administrativo y que debe ser notificado al sujeto deudor, tiene que satisfacer los requisitos exigidos por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación y que dice:

1.- Constar por escrito (debe asumir la forma escrita, para que el ejecutado conozca de una manera indubitable los términos del mismo).

2.- Señalar la autoridad que lo emite.

3.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

4.- Ostentar la firma del funcionario competente y en su caso, el nombre de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigido se señalarán los datos suficientes para que permita su identificación.

## El requerimiento y su notificación

Por ser el requerimiento un acto administrativo que debe producir sus efectos en el tiempo y en el espacio, está llamado a satisfacer los requisitos que como elemento de eficacia debe tener todo acto administrativo como lo es la publicidad del mismo; es decir, el requerimiento para que produzca efecto alguno debe darse a la publicidad lo que se logra a través del acto de notificación.

Por tratarse el requerimiento de un acto recurrible, este debe ser notificado en forma personal tal y como lo establece el artículo 134 fracción primera del Código Fiscal de la Federación, debiendo dicha diligencia de notificación apegarse a las exigencias del artículo 137 del código antes citado y de conformidad con el cual la notificación debe satisfacer los requisitos siguientes:

- a) Deberá entenderse la diligencia con la persona en contra de la que se despachó ejecución o su representante legal;
- b) De no encontrarse el destinatario del requerimiento o su representante legal deberá dejarse citatorio para que a una hora determinada del día siguiente espere en el domicilio al ejecutor;
- c) Apersonado el ejecutor el día y hora señalada en el citatorio entenderá la diligencia de notificación con el destinatario del requerimiento, su representante legal o cualquier persona en caso de que aquellos no se encontrasen presentes.

No debe perderse de vista que entrándose de notificaciones de actos referentes al PAE, la notificación personal de los mismos cuando deba recurrirse al citatorio será siempre para el efecto de que espere la persona en contra de la que se despachó ejecución o su representante legal a una hora determinada del día siguiente hábil, rompiéndose con la otra opción que tiene el legislador para las notificaciones personales cuando medie citatorio tal y como queda previsto en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de actos relativos al PAE, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia

con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con su vecino. En caso de que éstos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la Oficina Exactora.

Acta de notificación del requerimiento.

De la diligencia de notificación del requerimiento la autoridad ejecutora deberá levantar acta pormenorizada, con copia, esta última se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, tal y como lo establece el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación y en la que al menos deba observarse lo siguiente:

- a) Constar por escrito;
- b) Señalar la autoridad que lo lleve a cabo y
- c) Ostentar la firma del notificador.

La notificación del requerimiento y sus modalidades.

En materia de notificación del requerimiento, la regla que rige es que el mismo debe ser notificado en forma personal, tal y como lo establece el artículo 152 del Código Fiscal de la Federación.

No obstante lo anterior, si el crédito fiscal fue notificado a través de edictos, la diligencia de requerimiento se entenderá con la autoridad municipal, a no ser que al momento de iniciarse la diligencia se presente el deudor, caso en el cual la citada diligencia se entenderá con él<sup>25</sup>.

Lugar para la diligencia de requerimiento

Resulta relevante para efectos de la legalidad del requerimiento que éste se lleve a cabo dentro del ámbito de las exigencias legales, entre las que se encuentran las referentes al lugar, en que el mismo debe llevarse a cabo.

---

<sup>25</sup> Apoyo jurídico en lo previsto por el artículo 152 penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 152 del Código Fiscal de la Federación establece que el requerimiento de pago debe llevarse a efecto precisamente en el domicilio del deudor entendiéndose por tal aquel sujeto que jurídicamente tiene el carácter de deudor pudiendo por ende ser tanto el contribuyente o sujeto pasivo propiamente dicho como el responsable solidario.

Artículo 10, tratándose de personas físicas:

- a) Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.
- c) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

En el caso de personas morales:

Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio:

- a) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

Día y hora para la práctica del requerimiento.

En principio tanto para la diligencia del requerimiento de pago como para el resto de las diligencias practicadas por autoridades fiscales rige el principio que las mismas deben llevarse a cabo en día y hora hábiles, tal y como lo establece el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, entendiéndose por días hábiles los que tengan tal carácter de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del código antes citado. En cuanto a las horas hábiles se entiende por tales las que medien entre las 7.30 y las 18 horas.

No obstante lo expuesto con anterioridad, discrecionalmente la autoridad ejecutora podrá habilitar día y hora para la practica de actos referentes al PAE cuando la persona con quién se va a practicar la diligencia realice las actividades por las que deba pagar contribución en días u horas inhábiles, tal y como lo establece el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación:

Las autoridades fiscales para la practica de visitas domiciliarias del PAE, de notificaciones y de embargos precautorios, podrán habilitar los días y horas inhábiles cuando la persona con quien se va a practicar la diligencia realice las actividades por las que se deba pagar contribuciones en días u horas inhábiles, también se podrá efectuar la habilitación a la que se refiere este párrafo, para la continuación de una diligencia iniciada en días y horas hábiles, cuando la continuación tenga por objeto el aseguramiento de contabilidad o de bienes del particular siempre que exista la sospecha de su alteración u ocultamiento.

#### El embargo

La falta de pago de un crédito fiscal en el momento en que el deudor es requerido por el ejecutor de hacienda, da lugar para que en el acto se lleve a cabo el aseguramiento de bienes del omiso en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal y sus accesorios, e impedir que pueda disponer de ellos. Este aseguramiento es el embargo y para que proceda se requiere la existencia de un crédito fiscal, definitivo y exigible y que la orden para realizar esta diligencia sea notificada personalmente, con las formalidades que el Código Fiscal contempla para este tipo de notificaciones.

Al efectuar la diligencia, se podrán nombrar dos testigos y se levantará un acta pormenorizada de los hechos; la persona con quien se realice la diligencia tendrá derecho a señalar de entre sus bienes, aquellos sobre los que se trabará el embargo, pero siguiendo un orden que señala el Código Fiscal:

- 1 Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios;

- 2 Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias públicas y de instituciones o empresas particulares de reconocida solvencia;
- 3.- Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores y
- 4.- Bienes inmuebles.

#### Presupuestos del embargo

A efecto de que la autoridad ejecutora proceda a la práctica del embargo de bienes del deudor se necesita que previamente se den una serie de supuestos:

- a) Que exista un crédito fiscal a cargo del sujeto;
- b) Que el crédito fiscal haya sido debidamente notificado al deudor;
- c) Que el deudor haya incurrido en incumplimiento de la obligación de pago;
- d) Que se haya practicado requerimiento de pago al deudor y
- e) No obstante existir el requerimiento de pago, si el deudor al momento de la diligencia de notificación de aquel no efectúa el pago<sup>26</sup>.

Artículo 151 “Las autoridades fiscales para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales requerirán de pago al deudor y en caso de no hacerlo en el acto procederán como sigue:

- 1.- A embargar bienes suficientes, para en su caso rematarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco.
- 2.- A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

---

<sup>26</sup> Estos presupuestos de embargo encuentran su apoyo legal en lo previsto por el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación.

## El embargo precautorio

Las entidades federativas podrán trabar embargos precautorios en la forma y términos previstos por el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.

El embargo con el carácter precautorio o provisional lo prevee el legislador para ciertos supuestos limitativamente previstos en ley y no obstante no presentarse dentro del contexto del PAE por tratarse asimismo de embargo se aborda en este momento.

La reforma al artículo 145 del código antes señalado vigente a partir del primero de enero de 1996, establece la facultad de las autoridades fiscales para practicar embargos precautorios, con el objeto de asegurar cautelarmente el interés del fisco federal, solo en los casos en los que al momento de practicar el embargo las contribuciones sujetas a revisión, ya se hubieren causado y cuando a juicio de la autoridad exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

## Bienes inembargables

El artículo 157 del Código Fiscal de la Federación prevee limitativamente qué bienes, no obstante constituir parte del patrimonio del deudor, se consideran exceptuados de embargo para efectos fiscales.

Quedan exceptuados del embargo:

- 1.- El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares;
- 2.- los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor,
- 3.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.
- 4.- La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella, están destinados;

- 5.- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes;
- 6.- Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras;
- 7.- El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste;
- 8.- Los derechos de uso o habitación;
- 9.- El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes desde su inscripción en el registro público de la propiedad;
- 10.- Los sueldos y salarios;
- 11.- Las pensiones de cualquier tipo y
- 12.- Los ejidos.

### La intervención

La autoridad fiscal puede jurídicamente decretar tal y como quedó expuesto anteriormente el embargo de la negociación en su conjunto a través de la intervención con cargo a la caja o bien a través de la figura del administrador.

El jefe de la Oficina Exactora con apoyo en el artículo 152 del Código Fiscal de la Federación es quien debe designar a la persona del interventor quien tendrá el carácter de depositario.

En principio, el interventor tiene todas las obligaciones inherentes a su cargo de depositario, listándose entre las más relevantes la consistente en separar el 10% de los ingresos diarios obtenidos por las negociaciones y enterarlas a la oficina recaudadora una vez separadas las cantidades referentes al pago de salarios y créditos preferentes, además debe el interventor con cargo a la caja, cuando advierta irregularidades en el manejo de la negociación, dictar las medidas provisionales de carácter urgente y poner en conocimiento tal situación del jefe de la Oficina Recaudadora quien ante tal supuesto podrá inclusive modificar jurídicamente la intervención de ser con cargo a la caja al convertir al interventor en administrador, con fundamento en el artículo 165 del Código Fiscal de la Federación.

## El interventor administrador

La intervención administración, constituye la otra modalidad de la intervención de negociaciones, teniendo las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial para ejercer actos de dominio y administración, otorgar o suscribir títulos de crédito, etc., pero jamás podrá enajenar los bienes del activo fijo de la negociación, los que tendrán, tal carácter si satisfacen las exigencias del artículo 42 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, no quedando su actuación supeditada a las decisiones del Consejo de Administración, Asamblea de Accionistas o Socios.

Para el caso en que la negociación no se encuentre constituida jurídicamente como sociedad el interventor administrador tendrá todas las facultades inherentes al dueño<sup>27</sup>.

## Enajenación de la negociación intervenida

Las autoridades hacendarias con apoyo en lo previsto por el artículo 172 del Código Fiscal de la Federación, pueden proceder a la enajenación de la negociación intervenida, siempre y cuando se actualice el supuesto de éste artículo que dice que se enajenará la negociación cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado período del año, en cuyo caso el por ciento será el que corresponda al número de meses transcurridos a razón del 8% mensual y siempre que lo recaudado no alcance para cubrir el por ciento del crédito que resulte.

De acuerdo con el artículo 168 del Código Fiscal de la Federación vigente al 2003, el nombramiento del interventor debe ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad del domicilio de la negociación intervenida.

---

<sup>27</sup> Facultades del interventor administrador previstas en el artículo 166 del Código Fiscal de la Federación.

Dos son los supuestos en que procede el levantamiento de la intervención de conformidad con la establecida por el artículo 171 del Código Fiscal de la Federación, conforme a la vigencia señalada en el párrafo anterior.

- a) Que el sujeto deudor haya cumplido con la obligación de pago.
- b) Que la negociación intervenida se haya enajenado satisfaciendo los requisitos del código citado.

#### Ruptura de cerraduras

Si la persona con quien se entienda el embargo, no abriere las puertas de la construcción o de la casa señalada para la traba del mismo en donde se presume que existan bienes embargables, el ejecutor previo acuerdo con el jefe de la Oficina Ejecutora, hará que ante dos testigos sean rotas las cerraduras que fueren necesarias, para que el depositario tome posesión del inmueble<sup>28</sup>.

Pero es menester que se cumpla con estos dos supuestos:

- a) Que la persona con quien se entiende la diligencia se niegue a abrir las puertas de las construcciones, edificios o casas señalados para la traba o en los que se presume que existen bienes muebles embargables.
- b) Cuando hubiese negativa a abrir los muebles en los que el ejecutor suponga que se guardan dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables.

No obstante que el sujeto ejecutado, se encuentre en los supuestos anteriormente citados para la procedencia de la ruptura de cerraduras, para efecto de que el ejecutor jurídicamente esté en condiciones de llevarla a cabo se deberán satisfacer los requisitos que establece el artículo 163 del Código Fiscal de la Federación en su primer párrafo y que consisten en:

---

<sup>28</sup> Esto de acuerdo al artículo 163 del Código Fiscal de la Federación del año 2003.

- a) Que el jefe de la Oficina Ejecutora dicte un acuerdo ordenando la práctica de tal diligencia, debiéndose invocar las disposiciones legales que le sirvan de apoyo y señalándose la causal para proceder a tal efecto;
- b) En el momento de la práctica de la diligencia designar dos testigos;
- c) Levantar acta circunstanciada en la que se consigne todo lo que acontezca durante la realización de la diligencia.

### El remate

Esta es la conclusión o la coronación del PAE, entendiéndose por tal la venta llevada a cabo por el Organismo ejecutor de los bienes embargados al sujeto deudor ejecutado.

Pero para que se lleve a cabo es necesario que se dé alguna de las situaciones siguientes y que consagra el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación:

- a) A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del artículo 175 de este Código.
- b) En los casos de embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 de este Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
- c) Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 192 de este Código.
- d) Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaída en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.

La regla es que los bienes embargados, deben enajenarse en subasta pública esto lo previene el artículo 174 del código antes señalado previéndolo por vía de excepción que la venta pueda llevarse a cabo fuera de remate cuando se dé cualquiera de los supuestos contemplados por el artículo 192 del Código Fiscal y que dice:

- a) Cuando el ejecutado proponga comprador antes de que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco y que el valor pactado para dicha venta cubra el precio asignado a los bienes embargados;
- b) Que tratándose de bienes de fácil descomposición, deterioro o materiales inflamables no exista lugar apropiado para su conservación o guarda;
- c) Que tratándose de bienes que hayan salido a remate por lo menos en dos almonedas, no se hubieren presentado postores, supuesto en el cual las autoridades ejecutoras podrán directamente llevar a cabo la venta de tales bienes tal y como lo prevee el artículo 193 del Código antes señalado.

En principio, la venta de los bienes embargados deberá hacerse en el recinto de la Oficina Ejecutora, salvo las excepciones consagradas por el Código Fiscal de la Federación, supuestos en los cuales la venta podrá hacerse en el lugar designado por la autoridad ejecutora, lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 174 del Código precitado.

El artículo 175 del Código Fiscal, prevee las diversas maneras de determinar el precio base que deberá servir de punto de partida para la enajenación de los bienes embargados, dependiendo en cada caso de la naturaleza de éstos, tales supuestos son los siguientes:

- a) Bienes inmuebles; entratándose para bienes inmuebles la base para su enajenación será la que reporte el avalúo;
- b) Negociaciones; en tal caso, se seguirá también con la utilización del valor que refleja el avalúo pericial;
- c) Demás casos; la regla general en tales supuestos es que sirva de base para la enajenación de los mismos el valor fijado de común acuerdo entre autoridad ejecutora y sujeto propietario de los bienes embargados, siempre y cuando dicho valor convencional se haya fijado dentro de los seis días siguientes a aquél en que haya vencido el plazo a que se refiere el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, de no ser así, se utilizará la valuación pericial.

Puede acaecer que tanto el propietario de los bienes embargados como terceras personas acreedoras del mismo, se encuentren insatisfechos con el valor asignado al bien y que servirá de base para su enajenación, caso en el cual los sujetos antes citados podrán elevar una instancia de inconformidad en contra de la valuación dentro de los seis días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación del avalúo, debiendo en tal caso la autoridad exactora, a petición del interesado nombrar a un perito de alguna Institución Nacional de Crédito, misma que deberá rendir su dictamen en un plazo que no excederá de tres días, supuesto en el cual el valor consignado en dicho avalúo es el que servirá de base para la venta de los bienes<sup>29</sup>.

El Organismo Ejecutor deberá convocar para remate, fijando como fecha del mismo cualquier día dentro de los treinta siguientes a aquel en que se haya fijado el precio que sirva de base para el remate.

La convocatoria viene a constituir el acto jurídico a través del cual la autoridad ejecutora hace un llamado a todas las personas que tengan interés en ocurrir a la subasta de los bienes embargados, dicho documento deberá ser fijado en lugar “visible y usual” de la Oficina Ejecutora y además en lugares públicos que se juzgue conveniente.

#### La Convocatoria y su publicación en diarios

El legislador prevee además de la publicidad que debe darse a la convocatoria a través de su fijación en lugares públicos y Oficina Ejecutora, cierta publicidad especial que debe de revestir la misma para aquellos casos en que el valor de los bienes exceda de una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, la referida publicidad consistirá en publicar la convocatoria tanto en el Organismo Oficial de la entidad en que radique la Oficina Ejecutora, como en uno de los periódicos de mayor circulación, debiendo aparecer por dos veces con un intervalo de siete días, siendo necesario en todo caso que la última publicación haya sido cuando menos diez días antes de la fecha fijada para el remate, todo lo cual lo prevee el artículo 176 del Código Fiscal de la Federación.

---

<sup>29</sup> Con fundamento en el artículo 175 párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación.

## Sujetos que deben citarse al remate

La Autoridad Ejecutora, con anterioridad a la celebración del remate deberá obtener un certificado de gravámenes correspondiente a los últimos diez días, procediendo a continuación a la citación para el remate de todas aquellas personas, que del certificado respectivo se desprenda que tienen el carácter de acreedores del sujeto ejecutado. Para aquellos casos en que se encuentran comprendidos en la fracción IV del artículo 134 del citado Código, por ignorarse su domicilio o paradero, la publicación de la convocatoria hará sus efectos de citación personal tal y como lo señala el artículo 177 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 179 del precitado Código establece que será postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate.

Los artículos 180 y 182 de dicho Código prevén los requisitos y formalidades que debe revestir el escrito que contenga la postura legal.

Compete al jefe de la Oficina Ejecutora el día y hora señalado para la celebración del remate hacer del conocimiento de los asistentes al mismo, qué posturas se califican de legales por satisfacer los requisitos de ley y cual de entre ellas es considerada como la mejor, concediendo plazos sucesivos de cinco minutos cada uno hasta que la última postura no sea mejorada tal y como lo establece el artículo 183 del Código Fiscal de la Federación.

Si llegada la fecha para la celebración del remate y éste no se hubiera fincado por circunstancias diversas, el jefe de la Oficina Ejecutora podrá convocar para una segunda almoneda, misma que deberá llevarse a cabo dentro de los quince días siguientes a la celebración de la primera, debiendo hacerse la publicación de la convocatoria por una sola vez y siguiendo las modalidades previstas por el artículo 176 del citado Código siendo la base para el remate en la segunda almoneda la cantidad que sirvió de base para la primera menos un 20%.

El fisco federal goza de un derecho de preferencia para que en cualquiera de las almonedas se le adjudiquen los bienes en los casos siguientes que prevé el artículo 190 del Código Fiscal de la Federación:

- a) A falta de postores
- b) A falta de pujas
- c) En caso de posturas o pujas iguales

La adjudicación se hará al valor que corresponda para la almoneda de que se trate.

Entratándose de bienes muebles cuyo remate se haya fincado al postor, dentro de los tres días siguientes deberá entregar a la caja de la Oficina Ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida en su postura o la que haya resultado de las mejoras. Para el caso de bienes inmuebles el postor beneficiado por el fincamiento del remate, deberá efectuar el pago ante la Oficina Ejecutora dentro de los diez días siguientes a aquél en que haya ocurrido el fincamiento.

Tan luego como se efectúe el pago, la Oficina Ejecutora procederá a la entrega de los bienes muebles. Para el caso de los bienes inmuebles, una vez efectuado el pago y designado el notario la Oficina Ejecutora citará al ejecutado para que dentro de los próximos diez días otorgue y firme la escritura respectiva y en caso de no hacerlo, firmará en su rebeldía el jefe de la Oficina mencionada, lo anterior en los términos de los artículos 185 y 186 del citado Código.

#### Liberación de gravámenes

En principio, los bienes pasan a propiedad del adquirente libres de gravámenes, por lo cual la Oficina Ejecutora comunicará al Registro Público de la Propiedad para que se efectúe la cancelación correspondiente tal y como lo establece el artículo 187 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 196 del código prevee que para el caso de existir remanente, éste se entregará al deudor salvo que medie orden de autoridad competente y en caso de conflicto se hará el depósito del mismo en Institución de Crédito autorizada.

#### Suspensión del Procedimiento Económico-Coactivo

El autor español Miguel Fenech define la suspensión del PAE como la detención que presenta su avance merced a causas exteriores a él y que transcurrido el tiempo, o bien desaparecen volviendo a reanudarse dicho avance o son substituidas por otras que producen la extinción definitiva del Procedimiento.

En México, la suspensión del Procedimiento Económico-Coactivo se rige por lo dispuesto en los artículos 65 y 144 del Código Fiscal de la Federación los que preveen tanto una suspensión provisional como la suspensión definitiva.

Señala el artículo 65 del Código Tributario Federal que las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales, deberán pagarse o garantizarse junto con sus accesorios, dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos su notificación. Haciendo caso omiso a la hipótesis de pago, pues con él se extinguirá el crédito fiscal y ya no habría lugar a suspender el PAE, puesto que al estar satisfecha la obligación no sería posible poner en práctica ese Procedimiento y solo se atenderá a la hipótesis de garantía, pues es la que permite la suspensión del Procedimiento Económico-Coactivo.

A su vez, señala el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, que no se ejercerán los actos administrativos cuando se solicite la suspensión ante la autoridad ejecutora y se acompañen los documentos que acrediten que se ha garantizado el interés fiscal, dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acto cuya ejecución se suspende. Se debe presentar copia sellada del escrito con el que se hubiera intentado recurso administrativo o juicio y que en caso contrario, la autoridad estará facultada para hacer efectiva la garantía, aun cuando se trate de fianza otorgada por compañía autorizada.

Luego entonces, dentro del mes siguiente a la fecha en que surta sus efectos la notificación de un crédito fiscal; esto es, en un plazo de 30 días naturales a partir de la fecha indicada, el interesado debe solicitar ante la Autoridad Ejecutora la suspensión del PAE y otorgar una garantía respecto del crédito fiscal que pretende hacerse efectivo y por ese solo hecho la autoridad suspenderá provisionalmente la puesta en práctica del Procedimiento Económico-Coactivo, en espera de que dentro del plazo de 45 días, en este caso hábiles, siguientes a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación del crédito fiscal se le exhiba la copia sellada del escrito a través del cual se ejercitó el medio de defensa, hecho lo cual suspenderá definitivamente el Procedimiento mencionado; es decir, el Procedimiento quedará suspendido hasta que se haga saber la resolución definitiva que haya recaído en el medio de defensa, o bien, si no se le presenta dicha copia sellada, continuar su actuación y practicar las diligencias de ejecución respectivas.

El artículo 141 del Código Tributario Federal señala como formas para garantizar los créditos los siguientes:

- a) Depósito de dinero en las Instituciones de Crédito autorizadas para tal efecto;
- b) Prenda o hipoteca;
- c) Fianza otorgada por Institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión;
- d) Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia y
- e) Embargo en la vía administrativa.

Este mismo precepto legal establece que la garantía deberá comprender además de las contribuciones adeudadas, los accesorios causados, así como los que se causen en los 12 meses siguientes a su otorgamiento y al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá ampliarse la garantía por el importe de los recargos correspondientes a los 12 meses siguientes.

Corresponde a la SHCP vigilar la suficiencia de la garantía, tanto en el momento de su otorgamiento como con posterioridad y si no lo fuere exigir su ampliación o proceder al secuestro de otros bienes, de acuerdo con el último párrafo del artículo 142 del mismo código. No se podrá

otorgar garantía respecto de gastos de ejecución, salvo que el interés fiscal esté constituido únicamente por éstos.

En los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, si la impugnación del crédito fiscal no es total, solo se garantizará y suspenderá el PAE respecto de la parte impugnada y la otra parte deberá ser pagada.

También prevee este precepto legal que no se exigirá garantía adicional si en el Procedimiento Administrativo de Ejecución ya se hubieran embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal.

Si la autoridad niega o viola la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, el interesado podrá ocurrir al superior jerárquico de la Autoridad Ejecutora si se está tramitando recurso, o ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y la garantía del interés fiscal. En este caso, el superior o la sala ordenarán a la Autoridad Ejecutora que suspenda provisionalmente el Procedimiento Económico-Coactivo y rinda un informe en un plazo de 3 días, debiendo resolver la cuestión dentro de los 5 días siguientes a su recepción.

## V. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 5.1 Definición de la metodología.

Para realizar esta auditoría, se obtuvo autorización por escrito del Instituto Mexicano del Seguro Social Delegación Tabasco a efecto de realizar este trabajo en la Oficina para Cobros del IMSS advirtiéndose al lector que los datos que se manejan se encuentran multiplicados mediante una proporción, a fin de disfrazar las cifras reales pero siempre manteniendo la relación entre ellas y para nombrar a las personas involucradas en la revisión se utilizaron nombres diferentes a los reales, esto a solicitud de confidencialidad de la Institución antes señalada.

Las Normas y Procedimientos de Auditoría<sup>30</sup> señalan que: “el trabajo de auditoría debe ser planeado adecuadamente”; de igual manera, las Normas de Auditoría Pública<sup>31</sup> establecen esta obligatoriedad para los Órganos Internos de Control en la realización de las auditorías a las dependencias y entidades del sector público. El sistema de control interno constituye el elemento más importante sobre el que descansa la planeación de la auditoría, por lo cual este se realizó utilizando el sistema de cuestionarios. Anexo 1

Asimismo, se realizaron entrevistas con los funcionarios a cargo de las áreas involucradas que en este caso correspondió al Subdelegado y las Jefas tanto del Departamento de Cobranza, como de la Oficina para Cobros del IMSS. Por otro lado, se realizó una visita a las instalaciones y se observaron las operaciones a cargo de los responsables de las Secciones de Ejecución Fiscal y Remates, así como del personal ejecutor. Se obtuvo el Manual de Procedimientos de las Oficinas para Cobros a fin de conocer las actividades que se encuentran normadas y demás disposiciones normativas existentes.

Con los resultados obtenidos en las actividades antes descritas se procedió a la elaboración del papel de trabajo denominado planeación el cual se detalla en el Anexo 2

---

<sup>30</sup> Boletín 3040 “Planeación y Supervisión del trabajo de Auditoría”. Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

## 5.2 Factores a analizar.

Para dar inicio con la Auditoría, el titular del Área de Auditoría, Quejas y responsabilidades, emitió la orden de auditoría número 00641/30.102.26/231/2002, siendo notificada de acuerdo a lo señalado en el Acta de Inicio levantada por el personal que interviene en la auditoría. Anexos 3 y 4.

A fin de conocer el flujo de las operaciones que se realizan en la Oficina para Cobros del IMSS, se realizó un análisis de las funciones y actividades que se realizan en dos subprocesos de las Secciones que conforman la estructura de esta Oficina en base al diagrama de flujo contenido en el manual de organización. Anexo 5

La documentación que sirvió de base para efectuar la revisión consistió en lo siguiente:

- a) Listados mecanizados que emite el sistema de cobranza, los cuales son resumidos en el control interno que se maneja denominado “situación de la cartera” y como su nombre lo indica contiene el número de créditos sujetos del Procedimiento Administrativo de Ejecución en sus diversas instancias de cobro, la cual se incluye dentro del anexo de la planeación de la auditoría.
- b) La relación de adeudos por liquidaciones emitidas de cuotas obrero patronales sujetas de cobro (RALE).
- c) Las facturas de créditos enviadas a la Oficina para Cobros del IMSS por la Oficina de Registro y Control de la Cartera del mismo Instituto.
- d) Los expedientes patronales que contienen la evidencia documental de la cobranza en todas las fases del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- e) Los diversos controles internos que maneja la oficina consistentes en: libretas de control, manual de la entrega y recepción de créditos a los ejecutores.
- f) Documentación relativa a la productividad de los ejecutores.

---

<sup>31</sup> Boletín “B” Normas Generales de Auditoría Pública. SECODAM hoy Secretaría de la Función Pública.

Cabe señalar, que esta documentación no se anexa a esta investigación, dado que se trata de documentación de índole confidencial y no se extrae de la Oficina sujeta a revisión.

### 5.3 Procedimientos para el análisis.

Tomando en cuenta la planeación realizada se procedió a la elaboración del Programa Específico de Auditoría en el cual se plasman los alcances y extensión que se dará a los procedimientos que se aplicarán en la auditoría. Anexo 6

### 5.4 Resultados de la auditoría realizada.

El desarrollo de la cobranza en la Oficina para Cobros del IMSS mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución fue el siguiente:

Desarrollo de la emisión mensual anticipada de enero a septiembre 2002 (miles)

| Período     | Emisión original <sup>32</sup> | Ajustes a la emisión |                 | Emisión depurada<br>importe | Cobros   |                 | Mora    |      |
|-------------|--------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------------------|----------|-----------------|---------|------|
|             |                                | importe              | % <sup>33</sup> |                             | importe  | % <sup>34</sup> | importe | %    |
| 1/2002      | \$62,606                       | \$948-               | 1.51-           | \$61,658                    | \$59,721 | 96.86           | 1,937   | 3.14 |
| 2/2002      | 44,786                         | 450-                 | 1.00-           | 44,336                      | 43,658   | 98.47           | 678     | 1.53 |
| 3/2002      | 48,333                         | 67                   | 0.14            | 48,400                      | 46,993   | 97.09           | 1,407   | 2.91 |
| 4/2002      | 46,958                         | 202-                 | 0.43-           | 46,756                      | 45,343   | 96.98           | 1,413   | 3.02 |
| 5/2002      | 48,979                         | 243-                 | 0.50-           | 48,736                      | 47,612   | 97.69           | 1,124   | 2.31 |
| 6/2002      | 47,695                         | 379-                 | 0.79-           | 47,316                      | 45,862   | 96.93           | 1,454   | 3.07 |
| 7/2002      | 49,402                         | 138-                 | 0.28-           | 49,264                      | 48,115   | 97.67           | 1,149   | 2.33 |
| 8/2002      | 49,744                         | 163-                 | 0.33-           | 49,581                      | 48,727   | 98.28           | 854     | 1.72 |
| 9/2002      | 48,687                         | 51                   | 0.10            | 48,738                      | 48,150   | 98.79           | 588     | 1.21 |
| <b>Suma</b> | 348,759                        | 2405-                | 0.69            | 444,785                     | 434,181  | 97.61           | 10,604  | 2.38 |

<sup>32</sup> Fuente de Información: Importe de las facturas enviadas a la Oficina para Cobros del IMSS por la Oficina de Registro y Control de la Cartera (importe líquido después del pago oportuno).

<sup>33</sup> Incremento o decremento por los pagos efectuados en el primer mes después del vencimiento del pago oportuno.

<sup>34</sup> La estrategia utilizada por la Oficina para Cobros para alcanzar la meta establecida de cobrabilidad consiste en dar prioridad a los créditos de mayor importe.

No obstante que los resultados de la cobranza fueron razonables, se detectaron diversas inconsistencias en los procesos operativos los cuales se observan en los resultados de la auditoria realizada, mismos que se entregan al titular de la delegación mediante oficio el cual se transcribe a continuación:

Oficio No. 00641/30.102.26/240/2002

Villahermosa, Tabasco, a 14 de noviembre del 2002

Doctor

Fernando José Saldívar Castillo Delegado Estatal en Tabasco

P r e s e n t e.

Me permito enviar a usted informe de resultados de la revisión 012 al rubro de "Ingresos" del Plan Anual de Trabajo 2002, practicada en el Departamento Subdelegacional de Cobranza, en la Subdelegación Villahermosa, Tabasco, dependiente de la Jefatura Delegacional de Afiliación y Cobranza, al amparo y en cumplimiento de la Orden de Auditoría No. 00641/30.102.26/012/012/2002 de fecha 08 de octubre del 2002, así como las observaciones determinadas y recomendaciones propuestas, mismas que fueron comentadas por los auditores que participaron en la revisión, con los servidores públicos superiores y de mandos medios responsables de atenderlas.

A continuación se mencionan los principales alcances otorgados:

#### I.- Antecedentes

En cumplimiento al Plan Anual de Trabajo 2002, el cual contempla la revisión integral al rubro de "Ingresos", identificada con el número progresivo 012 el titular del Area de Auditoria, Quejas y Responsabilidades en la Delegación Tabasco, emitió la Orden de Auditoría No.

00641/30.102.26/012/012/2002 de fecha 08 de octubre del 2002, dirigida al Dr. Fernando José Saldívar Castillo, titular de la Delegación.

## II. Período, objetivo y alcance de la revisión

### II.1 Período

La revisión se practicó durante el período del 08 al 30 de octubre del 2002.

### II.2 Objetivo

#### Cobranza

Evaluar la oportunidad y efectividad en los procedimientos de notificación, control de la cartera y Procedimiento Administrativo de Ejecución, así como el control de adeudos y acciones para el cobro del seguro de retiro, cesantía y vejez.

### II.3 Alcance

Mediante pruebas selectivas que se aplicaron de conformidad con las Normas Generales de Auditoría Pública y con los Procedimientos de Auditoría que se consideraron necesarios para cada concepto revisado, se evaluaron las operaciones realizadas por el Departamento Subdelegacional de Cobranza de la Subdelegación en Villahermosa, dependiente de la Jefatura Delegacional de Afiliación y Cobranza, durante el período de enero a octubre del 2002.

De la revisión a la documentación proporcionada por las áreas responsables de la operación, destacan por su importancia las siguientes observaciones:

## Departamento Subdelegacional de Cobranza:

### **Inoportunidad en la aplicación del PAE**

- Al 30 de septiembre del 2002, se tienen 20 patrones con 45 créditos por \$2'984 miles, que presentan desfasamiento de 16 a 252 y un caso con 490 días hábiles en las distintas etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución, por las siguientes inconsistencias, entre otras:

De acuerdo a los avalúos practicados, los bienes embargados no garantizan el interés fiscal del Instituto, no obstante no se han generado las ampliaciones de embargo que procedan.

Han transcurrido de 195 hasta 321 días posteriores a los 90 establecidos desde la fecha de elaboración de 4 solicitudes del dictamen de sustitución patronal, sin que se haya determinado la procedencia o improcedencia de las mismas.

En 6 casos con 22 créditos por \$710 miles, han transcurrido desde la fecha en que se practicó la diligencia de embargo de 55 hasta 218 días hábiles, sin que se haya realizado la remoción del depositario y/o continuado con el Procedimiento Administrativo de Ejecución, tendiente a la recuperación de los adeudos.

Se tiene pendiente de tramitar la efectividad de 9 fianzas con 30 créditos por \$508 miles con antigüedad desde 44 hasta 65 días hábiles.

### **Solicitud de pago en parcialidades sin garantizar**

-Al 15 de septiembre del 2002, se tienen 8 patrones con solicitudes de pago en parcialidades con adeudo de \$472 miles, que no garantizaron el interés fiscal del instituto por \$744 miles presentando una antigüedad de 25 a 57 días hábiles posteriores al pago de la primera parcialidad, de los cuales 6 presentan incumplimiento de pago de 1, 2 y 3 mensualidades transcurriendo en este último 48 días hábiles sin aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

### **Importes pendientes de recuperar por inscripciones improcedentes**

Al 30 de septiembre del 2001, se tienen pendientes de recuperar los costos de la atención médica otorgada a 7 pacientes por \$346 miles, derivadas de inscripciones improcedentes, con antigüedad de 116 a 447 días hábiles, contados a partir del informe emitido por el Departamento de Auditoría a Patrones.

### **Cuotas obrero-patronales pendientes de recuperar por auto corrección**

El 18 de diciembre del 2000, se expidió la constancia de auto corrección no. 28 01 26 9500/5950 al patrón Universidad Olmeca, A.C. con registro patronal E75 28356 10, por el periodo del 01 de enero de 1999 al 30 de abril del 2000, no obstante que en la cedula de determinación de la base de cotización elaborada a solicitud del Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, resulta que en el periodo mencionado existe un monto de \$398 miles de salario base de cotización no integrado, de lo cual se generó diferencia no pagada por \$54 miles de cuotas obrero patronales.

### **Bienes recibidos en dación en pago**

De acuerdo a las conciliaciones de las cuentas contables 15 38 02 y 15 38 06 “Bienes muebles embargados en poder del Departamento de Servicios Generales” y “Artículos diversos embargados en poder de Servicios Generales”, respectivamente, con datos al 30 de agosto del 2002, se determinó lo siguiente:

Se tienen pendientes de enajenar 303 bienes recibidos como dación en pago con valor de \$408 miles, enviados por la Oficina para Cobros del IMSS al Departamento de Servicios Generales.

Al respecto, solicito a usted girar sus apreciables instrucciones, a fin de que a la brevedad se implementen las medidas correctivas y preventivas contenidas en el informe de referencia,

conforme a los términos y plazos acordados en el comentario de cada una de las observaciones, toda vez que en los plazos establecidos, realizaremos la auditoría de seguimiento correspondiente, a fin de constatar la solventación de las observaciones detectadas.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un saludo cordial.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION**

El titular del Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades

C.P. Jesús Enrique Neri Gortari

Con copia:

C.P. Antonio Peralta Hernández.-Contralor Interno en la Sede Regional Sur.- Puebla, Pue.

Consejo Consultivo Delegacional

Lic. Ma. del Carmen Estrella Vargas.- titular de la jefatura delegacional de afiliación y cobranza.

JEN'NLPA'jani\*

## **VI. RECOMENDACIONES EFECTUADAS A LA AUDITORÍA REALIZADA**

Con base en los resultados obtenidos, se concluye que las actividades relativas a la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución, de los Programas de Fiscalización no se están realizando conforme a la normatividad y legislación vigente.

Conforme a lo antes expuesto, se requiere que el titular de la Delegación gire indicaciones al titular de la Jefatura Delegacional de Servicios de Afiliación y Cobranza, para que en los plazos establecidos se implementen las medidas correctivas tendientes a solventar cada uno de los aspectos determinados, para que se implanten las medidas preventivas tendientes a evitar su reincidencia. Es conveniente mencionar que el contenido de este informe de resultados, así como el total de los aspectos determinados en la revisión, fueron comentados por el personal que intervino en la misma, con los responsables directos de la operación, mandos medios y superiores, estableciendo de común acuerdo las alternativas de solución y las fechas de implantación, haciendo entrega del documento correspondiente, a efecto de que se inicien de inmediato las acciones tendientes a solucionar las observaciones detectadas y que se mencionan a continuación:

El titular de la Jefatura Delegacional de Afiliación y Cobranza deberá generar las siguientes acciones:

Girar indicaciones al Subdelegado, Jefe del Departamento Subdelegacional de Cobranza y jefa de la Oficina para Cobros del IMSS a efecto de que por los casos de referencia, de proceder se ordenen las ampliaciones de embargo para garantizar el interés fiscal del Instituto, realizar las investigaciones de probable sustitución patronal y se turne al Departamento consultivo para que emita el dictamen correspondiente y de no existir impedimento legal, se realice de inmediato la remoción de depositarios de los bienes y se continúe con el Procedimiento Administrativo de Ejecución, hasta sus últimas consecuencias, se realicen las acciones necesarias, tendientes a tramitar su efectividad, solicitar las garantías respectivas o en su defecto dejar sin efecto las solicitudes de pago y reiniciar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, se realicen las

promociones internas y externas en forma permanente, a fin de que se enajenen los bienes recibidos en dación en pago, así como las medidas que se consideren necesarias a fin de solucionar la problemática existente. De las medidas correctivas y preventivas que se implanten, se deberá informar al Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades.

## CONCLUSIONES

Una vez obtenidos los resultados de esta investigación se concluye lo siguiente:

La meta para la recuperación de las cuotas-obrero patronales que equivale al 70% de la emisión mensual anticipada no pagada oportunamente se está cumpliendo cabalmente, gracias a la estrategia implantada por el Departamento de Cobranza consistente en dar prioridad para la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución a los créditos de mayor importe, lo cual ha permitido lograr el cometido, por lo cual la mora no recuperable se mantiene en un margen del 30%.

Este 30% se compone generalmente de créditos de cuantía menor, los que presentan impedimento legal para su recuperación y los que corresponden a municipios ya que considerando el costo-beneficio se ha optado por esperar hasta reunir una considerable cantidad de créditos para enviar a un ejecutor a los municipios que correspondan, lo cual origina que los lapsos transcurridos entre la recepción de los créditos en la Oficina para Cobros del IMSS y la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución rebase los parámetros establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Esta es la cartera que fue sujeta de investigación determinándose lo siguiente:

Como se puede observar en los resultados obtenidos en la revisión, el lapso que tarda la Oficina para Cobros en hacer efectivo el cobro de los adeudos de los patrones es mas largo de los que establece el Procedimiento Administrativo de Ejecución de acuerdo al Código Fiscal de la Federación, lo que permite a los patrones evadir sus obligaciones volviéndose patrones no localizados por lo cual el Instituto se ve obligado a cancelar los adeudos con su respectiva repercusión toda vez, que éste proporciona la atención médica a los asegurados y sus familiares y el importe gastado en ello no es resarcido por los patrones.

Otros aspectos observados en el desarrollo de la revisión, en el análisis del control interno, y la observación directa a los procedimientos realizados, fueron los siguientes:

- a) Vicios en la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- b) Embargo de bienes no susceptibles de enajenación (incompletos, obsoletos o sin funcionar).
- c) Promoción insuficiente de los bienes tomados en dación en pago para su enajenación, lo cual repercute en que se tengan que enajenar como “chatarra”, con la consiguiente pérdida de su valor de recuperación.
- d) El local que ocupa la bodega no reúne las condiciones físicas necesarias para resguardar debidamente los bienes embargados y tomados en dación en pago, lo que origina deterioro en los mismos.
- e) Inoportunidad en la entrega de los créditos a los ejecutores.
- f) Los patrones interponen recursos sin garantizar el interés fiscal del Instituto.

No quiero decir con esto que el exceso en los lapsos que se lleva el Procedimiento Administrativo de Ejecución es totalmente de la incumbencia de la Oficina para Cobros del IMSS; inciden también los impedimentos legales que presentan algunos casos, el tiempo que se lleva la obtención de firmas por parte de las instancias de jerarquía mayor para autorizar documentos, los lapsos que requieren las autoridades externas en las que se apoya esta oficina para investigar las propiedades de los patrones morosos (Registro Público de la Propiedad y Secretaría de Policía y Tránsito del Estado, entre otros) y auxilio de la fuerza pública para efectuar el proceso coactivo de rompimiento de cerraduras.

Como se observa, los objetivos generales y específicos de esta investigación fueron alcanzados en su totalidad lo cual resulta satisfactorio para la autora de este trabajo y con lo cual se espera haber contribuido con el Instituto Mexicano del Seguro Social, a fin de determinar la problemática existente aportando recomendaciones que contribuyan a dar solución a la inoportunidad en la cobranza de las cuotas obrero patronales a favor de la Institución en la que presta sus servicios como auditora adscrita al Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades.

## GLOSARIO DE TERMINOS

**AUDITORIA.** Es la evaluación del contador sobre la imparcialidad y confiabilidad de los estados financieros de una entidad.

**CUD.** Convenios Únicos de Desarrollo.

**IMSS.** Instituto Mexicano del Seguro Social.

**NGA.** Normas Generales de Auditoría.

**NIAS.** Normas Internacionales de Auditoría.

**PAT.** Programa Anual de Trabajo.

**SAT.** Servicio de Administración Tributaria.

**SECODAM.** Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**SFP.** Secretaría de la Función Pública.

## BIBLIOGRAFIA

Auditoría Administrativa. 1ª. Edición 2000. Mc Graw Hill Interamericana. Franklin, Benjamín.

Auditoría Interna Integral. José Ramón Santillana. 2ª Edición. Editorial Thomson. 2002.

Auditoría un enfoque Integral. Kay Whittington, Kurt Pany. Mc Graw Hill Interamericana. 12ª. Edición 2000.

Boletines de Auditoría emitidos a partir de 1983, por la Secretaría de la Función Pública.

Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.- Decimosegunda edición.- 2002 Tax. Editores Unidos, S.A. de C.V.

Concepto moderno de Auditoría Interna. HEVIA. E. Edición 2000.

Control Interno y Fraudes. Rodrigo Estupiñán Gaitán. ECOE Ediciones 2002.

Control Interno. COSO. Editorial ECOE Ediciones 2003.

Control Interno. Enrique González. Mc Graw Hill. Edición 2000.

Fundamentos de Control Interno. Abraham Perdomo Moreno. Edición Pema 1998.

Guía de Auditoría. Gustavo Hernández Osorio. Editorial Mc Graw Hill. 1999.

Guía de Auditoría. Mc. Graw Hill. 1ª Edición. Mc Graw Hill. 1996.

Informe del ejecutivo federal sobre la situación financiera del IMSS de fecha 30 de Junio del 2002 difundido en la página de internet [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente. Nueva Ley del 13 de marzo del 2002.

Ley del Seguro Social. Sexta edición. Editorial Porrúa.- impreso el 12 de mayo del 2000, México, D.F. y su Reglamento.

Manual de Procedimientos de las Oficinas para Cobros del IMSS actualizado en noviembre de 1998.

Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá.- Decreto No. 247 del 13 de diciembre de 1996.

Normas Internacionales de Auditoría de la IFAC. Internacional Federation Accountains. Edición 1999. IFAC.

Normas y Procedimientos de Auditoría. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 2002. Editorial IMCP.

Programas de Auditoría. F.J. Sánchez Alarcón. 12ª Edición. Editorial Ediciones Contables, Administrativas y Financieras. 2001.

**ANEXOS**

Anexo I  
Examen y evaluación de los sistemas de control  
Cuestionario de control interno

Jefatura delegacional de servicios de Afiliación y Cobranza.

Departamento de Cobranza. Oficina para Cobros del IMSS 2801

**Rubro:** Ingresos

**Revisión:** Constatar que los sistemas de control interno operativo de la oficina para cobros del IMSS, aseguren la eficiencia, eficacia y transparencia de su manejo, salvaguarda y registro en apego a las leyes, reglamentos, normas, políticas y procedimientos a que se encuentren sujetos.

| No. | Pregunta  | Respuesta |
|-----|---|-----------|
| 1   | En hoja anexa describa su participación en el flujo de la operación relacionada con el manejo de la recaudación |           |
| 2   | Mencione si ha recibido capacitación para realizar las actividades relativas con el punto anterior.             |           |
| 3   | ¿Qué métodos utiliza para detectar errores?   |           |
| 4   | ¿Qué hace cuando encuentra algún error?   |           |
| 5   | ¿Cuándo fue la última vez, que descubrió un error en las operaciones y en que consistió?                        |           |
| 6   | ¿Qué dificultad ha encontrado al realizar su tarea, con el procedimiento actual?                                |           |

Nombre \_\_\_\_\_

Cargo \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_ Lugar y fecha \_\_\_\_\_

## Anexo 2

ORGANO DE CONTROL INTERNO EN EL INSTITUTO  
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

CARTA DE PLANEACIÓN

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| No. De revisión: 012/2002      | Áreas a revisar:   |
| Tipo de revisión: Auditoría    | Jefatura delegacional de servicios de<br>Afilación y Cobranza. |
| Rubro: Ingresos                | Subdelegación en Villahermosa                                  |
| Fecha: 06 de octubre del 2002  | Departamento de Cobranza                                       |
| Trimestre: Cuarto del año 2002 | Oficina para Cobros del IMSS                                   |

## I. ANTECEDENTES

Con base al acuerdo número 29.8 de la Comisión Ejecutiva para la Reorganización Administrativa, tomado en la XXIX reunión celebrada el 24 de junio de 1996, se aprueba la estructura propuesta por la Dirección de Fiscalización y Recaudación, para los servicios delegacionales, misma que en 1995, se le dio el carácter de transitoria.

La estructura organizacional de la jefatura delegacional de servicios de afiliación cobranza comprende también las subdelegaciones.

Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado el 19

de Junio del 2003 en el Diario Oficial de la Federación, la denominación de esta Jefatura cambia a jefatura delegacional de servicios de incorporación y recaudación.

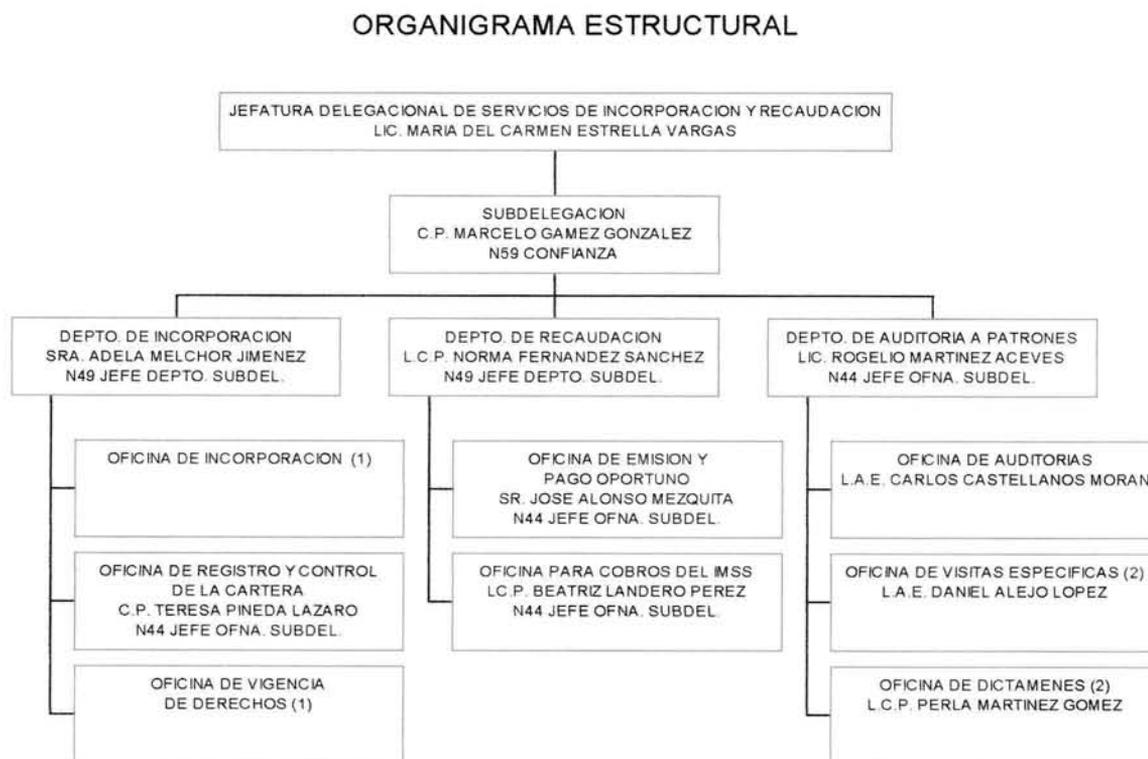
Las subdelegaciones del I.M.S.S. se transforman en Unidades Operativas de la jefatura delegacional de servicios de incorporación y recaudación, incorporándose éstas en 1996. En la delegación Tabasco, se cuenta con dos subdelegaciones, una en Villahermosa y la otra en Cárdenas, Tabasco.

Finalidad de las principales áreas a revisar

Recaudación:

- Permitir al instituto obtener cualitativa y cuantitativamente los ingresos a que tiene derecho, para financiar el otorgamiento de las prestaciones a los asegurados y sus beneficiarios.

El organigrama de la subdelegación en Villahermosa es el siguiente:



(1) Funcionan como áreas, no como oficinas.

## Recursos financieros

El estado de ingresos y gastos comparativos del 1 de enero al 31 de Septiembre del 2000 muestra la siguiente información:

| Concepto                  | Año           |               | Variación    |
|---------------------------|---------------|---------------|--------------|
|                           | 2002          | 2001          |              |
| Seguros emitidos          | \$479,242,038 | \$420,736,981 | \$58,505,057 |
| Seguros no emitidos       | \$ 5,196,104  | \$ 23,651,747 | \$18,455,643 |
| Cuotas a cargo del Estado | \$175,604,759 | \$158,499,716 | \$17,105,043 |
| Otros ingresos            | \$ 21,502,595 | \$ 6,193,395  | \$15,309,200 |
| Total de ingresos         | \$681,545,496 | \$609,081,839 | \$72,463,657 |

Fuente: Estado de ingresos y gastos comparativos del 1 de enero al 31/09/02.

### Marco legal:

Constitución política de los estados unidos mexicanos.

Ley del seguro social

Ley orgánica de la administración pública federal.

Ley de ingresos de la federación

Ley federal de instituciones de fianzas

Ley general de títulos y operaciones de crédito

Ley de amparo

Ley federal del trabajo

Código fiscal de la federación

Código civil aplicable en materia federal

Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del seguro social

Reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra y tiempo determinado.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Situación que presenta la cartera de la subdelegación Villahermosa al mes de septiembre/2002.

| Claves de Incidencias | Nombre                         | Universo |         |
|-----------------------|--------------------------------|----------|---------|
|                       |                                | Casos    | Importe |
| 01                    | Por notificar                  | 7,989    | 48,239  |
| 02                    | Notificado                     | 311      | 1,479   |
| 03                    | En aclaración para ajuste      | 26       | 420     |
| 04                    | Procedimiento Admvo. De Ejec.  | 3,700    | 13,219  |
| 05                    | En Solicitud de Convenio       | 40       | 962     |
| 06                    | Inconformidad                  | 23       | 198     |
| 07                    | Fianza en Trámite              | 71       | 1,228   |
| 09                    | Patrones No Localizados        | 10       | 60      |
| 10                    | Sustitución Patronal Pendiente | 420      | 1,676   |
| 11                    | Sistema de Compensación        | 8        | 119     |
| 12                    | Envíos en procuración cobro    | 7        | 9       |
| 13                    | Juicios                        | 80       | 1,1336  |
| 14                    | Recursos de Revocación         | 922      | 10,204  |
| 15                    | Patrones Insolventes           | 16       | 103     |
| 16                    | Convenios                      | 14       | 31      |
|                       |                                | 13,636   | 79,173  |

Fuente: Situación de la cartera con datos al mes de septiembre del 2002, en la subdelegación Villahermosa.

## Patrones de mayor adeudo

| Registro     | Nombre                                    | Importe<br>(Miles) | Incidencia. | Obs.  |
|--------------|---|--------------------|-------------|---|
| E75 41426 10 | Obrascon Huarte Lain,<br>s.a.             | \$6,970            | 14          | Venc. de la fza. :<br>agosto 2003<br>J.F. 574/02<br>CCTab 082/01                  |
| E75 33837 10 | Ingeniería de Estudios                    | \$1,093            | 09          | Enviado en proc. de   |
| E74 16778 10 | Especializados del                        |                    | 13          | cobro a la Subd. 08   |
| E76 11334 10 | Sureste. S.A. de C.V.                     |                    | 31          | Sn Angel.   |
| E76 11334 19 |   |                    |             |   |
| E77 11494 10 |   |                    |             |   |
| E77 11494 19 |   |                    |             |   |
| 830 33220 10 | Industrializadora de<br>Cacao S.A. e C.V. | \$1532             | 08          | Adherido al<br>Séptimo Transitorio,<br>con promesa de<br>pago para el<br>30/09703 |
| E75 13940 10 | Constructora Rubio                        | \$1,410            | 01          | Garantía: bien  |
| M5911842 10  | Solís, S.A.                               |                    | 31          | inmueble  |
|              |   |                    | 35          |   |
| 830 14083 10 | Automotores de<br>Tabasco S.A.            | \$1095             | 14          | J.F. 768/02 sin<br>existir sentencia<br>Gtía. Fianza, vence<br>02/04              |
| E74 17034 10 | Grupo Preservare, S.A.                    | \$704              | 01          | Embargo el  |
| E77 11915 10 | de C.V.                                   |                    | 31          | 27/08/03  |

| Registro<br>Patronal | Nombre                            | Importe<br>(Miles) | Incidencia.          | Obs.  |
|----------------------|-----------------------------------|--------------------|----------------------|---|
| E79 12333 10         | Obras y Proyectos del<br>Ste.     | \$673              | 01<br>31<br>32       | Embargo de bienes<br>muebles el 14/08/03  |
| E76 10364 10         | Servicios Somellera Sa<br>de C.V. | \$655              | 14<br>31<br>03       | J. F. 844/02<br>J.F.1985/02<br>J.F. 1986/02                                     |
| 830 12645 10         | Telefonos de Mexico               |                    | 01                   | Gtia. Contrato de   |
| E79 10120 10         |                                   | \$639              |                      | fideicomiso   |
| E81 10063 10         |                                   |                    |                      | F/11005/005 del<br>13/06/03 del Banco<br>Santander<br>Mexicano, S.A. de<br>C.V. |
| E75 39727 10         | Centros Comerciales<br>Soriana    | \$602              | 01<br>14<br>31       | J.F. 1817/02<br>Demanda de<br>Nulidad<br>fza. del 15/08/03                      |
| E75 12729 10         | Bimbo del Sureste, S.A.           |                    | 14                   | CCTab 113/00  |
| E7410570 10          |                                   | \$595              |                      | J.F. 12019/00   |
| Q05 10377 10         |                                   |                    |                      | RF. 102/03  |
| E76 12227 10         | Cisga Servicios S.A. De<br>C.V.   | \$592              | 01<br>31<br>32<br>42 | Plazo para entrega<br>de la póliza de<br>fianza el 22/08/03                     |
| E75 34461 10         | Marinela del Sureste              | \$529              | 14                   | CCTab 193/01  |
| E74 15373 10         |                                   |                    | 31<br>32             | J.F. 1744 Sin<br>sentecia   |

| Registro Patronal | Nombre                                  | Importe (Miles) | Incidencia. | Obs.  |
|-------------------|---|-----------------|-------------|---|
| E75 37880 10      | Servs. de Ingeniería del Golfo, S.A.    | \$514           | 01          | CCTab 036/02<br>14 Juicio Fiscal<br>35 3037/02  |
| M60 12233 10      | Cia Técnicas y Desarrollo, S.A. de C.V. | \$458           | 31          |   |
| E74 10260 10      | Avon Cosmetic S.A. de C.V.              | \$430           |             |   |
| E79 12354 10      | Constr. Indust. Tapia                   | \$404           | 32          |   |
| M60 10508 10      | Marisco Boca de México S.A de C.V.      | \$396           | 14          |   |
| 830 12650 10      | Cia. Perforadora Mexico                 | \$355           | 02          | CC Tab. 054/02<br>07 CC Tab 335/00<br>14 CC Tab 063, 064,<br>31 069, 078 Y 029 del<br>42 2002, CCTab<br>240/01, J.F.<br>1849/02, póliza de<br>fza 310335/RS |
| E75 34433 19      | Derivados de Concretos,                 | \$346           | 31          | En Proc. de cobro   |
| E7534433 10       | S.A.                                    |                 |             | en Tuxtla Gtz.  |

Fuente: Informe delegacional de los 20 patrones de mayor adeudo de la Delegación Tabasco al mes de septiembre del 2002.

- Dentro del balance general al 31 de septiembre del 2002 en el rubro de activo circulante, se reflejan las siguientes cuentas:

| Cuentas por cobrar            | 2002             | 31 de diciembre<br>2001 | Variación     |
|-------------------------------|------------------|-------------------------|---------------|
| C.O.P.                        | \$117,695,887.00 | \$103,395,870.00        | \$14,300,017- |
| Incobrabilidad de<br>cuentas. | \$20,163,275.00  | \$15,627,257.00-        | \$4,536,018-  |

Fuente: Balance general comparativo al 31 de septiembre del 2002.

Entre los meses de enero a septiembre del 2002, se han generado 82 daciones en pago por \$600,000.00

Fuente: Formatos de daciones en pago generadas en el periodo revisado.

De acuerdo a las relaciones de expedientes para solicitar autorización, para cancelar créditos (CORE 13 y CORE 14), 40 expedientes con \$1'350,000.00 miles, se encuentran enviados al departamento de supervisión cobranza para someterlos a consideración de las autoridades correspondientes (Delegado y H. Consejo Consultivo), para su cancelación.

Fuente: Relaciones de expedientes para solicitar autorización para cancelar créditos.

En el área jurídica se tienen en trámite 188 recursos de inconformidad en trámite, ingresados entre el 01 de enero y el 03 de septiembre del 2002.

Fuente: Filtro de inconformidad recibidas en el año de 2002.

Asimismo, se tienen 34 juicios fiscales en trámite ingresados entre las fechas 07 de enero al 05 de septiembre del 2002.

Fuente: Filtro de juicios fiscales recibidos en el año de 2002.

Se tienen 30 convenios en trámite por \$2'000,000.00 miles, celebrados entre las fechas 08 de enero y 14 de marzo del 2002.

De acuerdo al control de avisos recibidos y que fueron aceptados durante 2003, se presentaron 132 dictámenes de contador público independiente con fecha de presentación del 30 de septiembre del 2002, de los cuales 4 han presentado su dictamen y 17 tienen autorización de prorrogas para su entrega.

Asimismo, se tienen 5 casos que corresponden al ejercicio 2001, de los cuales en un caso ya se presenta el dictamen.

Fuente: Control de avisos recibidos.

Se tienen 21 casos de patrones con requerimientos de documentación (artículo 48 C.F.F.), se han girado 60 oficios de invitación a la corrección patronal y se han recibido 26 solicitudes de corrección espontánea (ordinario y construcción).

Fuente: Control de folios de invitación.

A continuación se relacionan las observaciones determinadas en la revisión No. 011/01, efectuada en la subdelegación Villahermosa.

#### Departamento subdelegacional de cobranza:

##### Inoportunidad en la integración de expedientes para cancelación

De acuerdo al listado de “patrones con créditos en el registro de adeudos por liquidaciones emitidas” (R.A.L.E.), con datos al 14 de septiembre del 2001, en la incidencia 09 “patrones no localizados”, se tienen 63 patrones con 157 créditos con importe de \$482 miles, considerando para revisión 10 patrones con 47 créditos por \$352 miles, que representan el 16, 30 y 73% respectivamente, determinando lo siguiente:

En 4 casos con 22 créditos por \$44 miles, han transcurrido en promedio 36 días hábiles, posteriores a los 60 días establecidos, sin que se haya integrado el expediente para su cancelación, de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo 359/96 del H. Consejo Técnico.

Un patrón con 8 créditos por \$56 miles, han transcurrido 34 días hábiles sin que se haya sometido a la consideración del H. Consejo Consultivo Delegacional, para su cancelación.

Inoportunidad en la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

De acuerdo al listado de “patrones con créditos en el registro de adeudos por liquidaciones emitidas” (RALE), con datos al 14 de septiembre del 2001, en la incidencia 04 “Procedimiento Administrativo de Ejecución”, se tienen 472 patrones con 628 créditos con importe de \$3,506 miles, considerando para revisión 27 patrones con 73 créditos por \$2,208 miles, que representan el 6, 12 y 63% respectivamente, determinando inoportunidad en la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución en 10 patrones con 16 créditos por \$194 miles, conforme a lo siguiente:

Incidencia 32 “Embargo de bienes muebles en depositaria ajena al IMSS”

En 2 patrones con 2 créditos por \$36 miles, las diligencias de notificación de los mandamientos de ejecución, no se realizaron conforme a derecho.

Se detectó la existencia de 2 patrones con 2 créditos con importe de \$103 miles, ubicados físicamente en incidencias diferentes a la que aparece en los listados que integran la cartera de documentos al cobro.

Incidencias 33 “Embargo de bienes muebles”, 34 “Embargo de bienes inmuebles” y 37 “bienes valuados para remate”.

En 6 patrones con 12 créditos por \$55 miles, se determinó desfasamiento en promedio de 16 días hábiles, en la designación de perito valuador, inscripción en el Registro Público de la Propiedad y solicitud de certificación de gravamen.

## INSTRUCCIONES ESPECIALES

De acuerdo a los antecedentes obtenidos en la elaboración de la carta de planeación, se identificaron diversos aspectos que requieren ser evaluados, afecto de determinar su razonabilidad y los cuales deben ser desahogados al inicio de la presente auditoria.

1. En la revisión a la incidencia de patrones no localizados, considerar los 89 expedientes por \$156 miles, enviados al departamento de supervisión de cobranza, seleccionar los de mayor importe.
2. Investigar las causas por las cuales no se han emitido los créditos de 10 capitales constitutivos por \$1,391 miles, determinando la antigüedad desde la fecha de recepción de los costos de prestaciones en dinero y en especie.
3. De los 16 capitales constitutivos pendientes de integrar, solicitar a los Módulos de prestaciones económicas el formato 2 80 3, para verificar si el paciente continúa incapacitado, en caso contrario, solicitar a la Unidad médica de adscripción el costo de los servicios médicos otorgados, para elaborar el reporte de observaciones.
4. De los 105 casos de inconformidad en trámite, identificar las correspondientes a créditos fiscales, para determinar antigüedad y causa por la falta de resolución de acuerdo con el Reglamento de Inconformidades. Además compruebe que este debidamente garantizado el interés fiscal del instituto.
5. Investigar en el Departamento Subdelegacional de Cobranza, si los 64 juicios en trámite de resolución, se encuentran garantizados con fianza y/o embargo. Así mismo, considerar una muestra de los de mayor importe, y comprobar que esta garantice el interés fiscal del Instituto.
6. De los 9 convenios en trámite por \$4,225 miles, investigue las causas por las cuales no se han autorizado, que se encuentren pagando en forma regular las mensualidades, o en su caso que se haya reactivado el Procedimiento de cobro.

## **II. OBJETIVO**

Verificar que las cuentas por cobrar acrediten derechos de cobro a favor del Instituto y que los saldos en registros y controles sean reales y garanticen su recuperación oportuna.

## **III. ALCANCE**

Con apego a las Normas Generales de Auditoría Pública y aplicando los procedimientos que se consideren necesarios, se revisará el 20% de las operaciones realizadas en el período enero a septiembre del 2001.

## **IV.- PROBLEMÁTICA**

Durante el transcurso de la auditoría, no se espera que existan problemas para efectuar la revisión.

## **V. ESTRATEGIA**

Sin embargo, se solicitará la documentación con anticipación a los tiempos de revisión, para optimizar el tiempo que se dispone de acuerdo a la programación.

La integración del legajo de papeles de trabajo, estará a cargo de la L.C.P. Flor Estela López Morales, motivo por el cual los auditores comisionados, le entregaran al término de la revisión, sus papeles de trabajo debidamente requisitados.

**VI. PERSONAL COMISIONADO**

| Nombre                                    | Iniciales | Firma | Antefirma |
|---|-----------|-------|-----------|
| L.C.P. Natalia Lucrecia Priego Álvarez    | N.L.P.A   |       |           |
| L.C.P. Flor Estela López Morales          | F.E.L.M.  |       |           |
| L.C.P. Maria del Rosario Gordillo Palacio | M..R G.P. |       |           |
| L.C.P. Carlos E. Santiago Hernández       | C.E.S.H.  |       |           |
| LAE. Aurora Berenice Jiménez Herrera      | A.B.J.H.  |       |           |

ELABORO

\_\_\_\_\_  
 L.C.P. Flor Estela López Morales  
 Auditora

REVISARON

\_\_\_\_\_  
 C.P. Natalia Lucrecia Priego Álvarez  
 Encargado de Auditoría

\_\_\_\_\_  
 C.P. Osiris del C. López Aguilar  
 Encargado de Auditoría

Vo. Bo.

\_\_\_\_\_  
 C.P. Jesús Enrique Neri Gortari  
 Titular del Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades

## Anexo 3

**Asunto:** Se ordena la práctica de auditoría

Villahermosa, Tabasco, a 08 de octubre del 2002.

**Dr. Fernando José Saldívar Castillo**

**Titular de la Delegación Estatal**

**en Tabasco**

**P R E S E N T E.**

Con objeto de verificar y promover en la delegación estatal del IMSS en Tabasco el cumplimiento de sus programas sustantivos y de la normatividad aplicable y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 132, fracción III, y 148 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 62, fracción III, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 47, fracción III, numeral 5, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública y el Programa de Trabajo 2002, del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, se llevará a cabo la revisión No. **012 “ingresos”** en el Departamento Delegacional de Cobranza en la Subdelegación de Villahermosa, Tabasco, así como en los Departamentos Delegaciones de Supervisión de Afiliación, Supervisión de Cobranza, dependientes de la Jefatura Delegacional de Afiliación y Cobranza.

Para tal efecto, se servirá proporcionar a los CC. auditores internos:

|   |                        |
|---|------------------------|
| L.C.P. Osiris del C. López Aguilar        | Encargado de Auditoría |
| L.C.P. Natalia Lucrecia Priego Álvarez    | Encargada de Auditoría |
| L.C.P. Flor Estela López Morales          | Auditor “A”            |
| L.C.P. María del Rosario Gordillo Palacio | Auditor “A”            |
| L.C.P. Carlos E. Santiago Hernández       | Auditor “A”            |
| L.A.E. Aurora Berenice Jiménez Herrera    | Auditor “B”            |

Los registros, reportes, informes, correspondencia y demás efectos relativos a sus operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas que estimen necesarios, así como suministrarles todos los datos e información que soliciten para la ejecución de la auditoría. Comunico a usted que la auditoría se dirigirá a:

#### Cobranza

Evaluar la oportunidad y efectividad en los procedimientos de notificación, control de la cartera y Procedimiento Administrativo de Ejecución, así como el control de adeudos y acciones para el cobro del seguro de retiro, cesantía y vejez.

La revisión se realizará en el período del 08 al 30 de octubre del 2002, pudiendo ampliarse el período de así requerirse.

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

Se hace de su conocimiento que de no dar las facilidades necesarias, oponerse a la práctica de auditoría o no proporcionar en forma completa y oportuna los informes, datos y documentos a los auditores comisionados, se procederá de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.

Titular del Área de Auditoría,  
Quejas y Responsabilidades.

---

C.P. JESÚS ENRÍQUE NERI GORTARI.

Con copia:

Lic. Ma. Del Carmen Estrella Vargas.- Titular de la jefatura delegacional de afiliación y cobranza.

JEN'NLPA'FELM'ngr\*

## Anexo 4

0122002001

En la ciudad de Villahermosa, Tabasco, siendo las diez horas, del día 08 de octubre del 2002, los CC. Osiris del C. López Aguilar, Natalia Lucrecia Priego Álvarez, María del Rosario Gordillo Palacio, Flor Estela López Morales, Carlos E Santiago Hernández, Aurora Berenice Jiménez Herrera, auditores públicos adscritos al Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades en la Delegación Tabasco del Instituto Mexicano del Seguro Social, hacen constar que se constituyeron legalmente en las oficinas que ocupa la Delegación Estatal del IMSS ubicadas en la Avenida César A. Sandino No. 102, Colonia Primero de Mayo de esta ciudad, a efecto de hacer constar los siguientes: -----

## -----HECHOS-----

En la hora y fecha mencionadas, los auditores actuantes se presentaron en la oficina citada y ante la presencia del C. Doctor Fernando José Saldivar Castillo, titular de la Delegación Estatal del IMSS en Tabasco, procedieron a identificarse en el orden mencionado con las credenciales: 551, 553, 557, 547, 539 y 258, expedidas por el Contralor Interno en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Acto seguido, hacen entrega formal del original del Oficio de 00641/30.102.26/012/2002 fecha 06 de octubre del 2003, emitido por el C.P. Jesús Enrique Neri Gortari, titular del Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades en la Delegación Tabasco, al Doctor Fernando José Saldivar Castillo, quien firma de su puño y letra para constancia en una copia del oficio, en el cual también se estampó el sello oficial de la entidad visitada, acto con el que se tiene por formalmente notificado el oficio que nos ocupa. Para los efectos del desahogo de los trabajos a que en la misma se contrae, se solicita al servidor público que la recibe se identifique, exhibiendo éste, credencial para votar folio 567893249683, expedida a su favor por el Instituto Federal Electoral, documento que se tiene a la vista y en el que se aprecia en su margen derecho una fotografía cuyos rasgos fisonómicos corresponden a su portador, a quien en este acto se le devuelve por así haberlo solicitado.-----

Los auditores comisionados exponen al titular de la Delegación Estatal del IMSS, el alcance de los trabajos a desarrollar, los cuales se ejecutarán al amparo y en cumplimiento a la orden de auditoría citada, mismos que estarán enfocados a verificar que la recepción, trámite incorporación al Sistema Integral de Derechos y Obligaciones, se lleve a cabo en forma correcta

-----pasa al folio 0122002002-----

----- viene del folio 0122002001-----

-----0122002002-----

y oportuna conforme a los procedimientos establecidos, con base a la normatividad y legislación vigente.

Evaluar la oportunidad y efectividad en los procedimientos de notificación, control de la cartera y Procedimiento Administrativo de Ejecución, así como el control de adeudos y acciones para el cobro del seguro de retiro, cesantía y vejez. Evaluar la efectividad y cumplimiento de los programas a cargo del Departamento Delegacional de Cobranza en las diversas áreas que conforman la jefatura delegacional de afiliación y cobranza de la delegación a su cargo, se revisará un 20% de las operaciones realizadas en el período de enero a septiembre del 2003 en el transcurso del 06 al 31 de octubre del 2003, en la inteligencia de que la auditoría podrá ampliarse a ejercicios anteriores de considerarse necesario. Acto seguido se solicita al Doctor Fernando José Saldívar Castillo, designe dos testigos de asistencia, advertido de que en su negativa serán nombrados por los auditores actuantes, a esta solicitud, el visitado designa a la C. Concepción Alonso de la Cruz, con domicilio particular en Francisco Sarabia No. 313 Interior 5, Col. El Águila, quien se identifica con credencial para votar folio 032005779683 expedida por el Instituto Federal Electoral, con Registro Federal de Contribuyentes ALCC-711208 y a la C. Dora María Díaz Sáenz, con domicilio particular en Ernesto Malda 451 “residencial Paseo las Palmas” casa 71; Col. Linda Vista, quien se identifica con credencial para votar folio 0405766022 expedida por el Instituto Federal Electoral, con Registro Federal de Contribuyentes DISD601006 SF9, ambas de Nacionalidad Mexicana, quienes aceptan la designación.-----

-----  
El Doctor Fernando José Saldívar Castillo, previo apercibimiento para conducirse con verdad y advertido de las penas en que incurrir los que declaran con falsedad ante autoridad distinta a la judicial, según lo dispone la fracción I del artículo 247 del código penal, manifiesta llamarse como ha quedado asentado, tener 47 años de edad, de estado civil casado, originario de Mérida, Yuc., con domicilio oficial en Avenida César A. Sandino No. 102, Colonia Primero de Mayo, de esta ciudad y Registro Federal de Contribuyentes número SACF560317 6Q6, manifiesta que en

----- pasa al folio 0122002003-----



-----viene del folio 0122002003-----

-----0122002004-----

Por el Instituto Mexicano del Seguro Social

\_\_\_\_\_  
Doctor Fernando José Saldívar Castillo

Personal designado por el titular de la Delegación para atender la auditoría

\_\_\_\_\_  
Lic. María del Carmen Estrella Vargas.

Titular de la Jefatura de Incorporación y Recaudación

Por el Área de Auditoria, Quejas y Responsabilidades en la Delegación Tabasco

\_\_\_\_\_  
L.C.P. Natalia L. Priego Alvarez

\_\_\_\_\_  
L.C.P. Osiris del Carmen Aguilar

\_\_\_\_\_  
L.C.P. María del Rosario Gordillo P.  
Auditora

\_\_\_\_\_  
L.C.P. Flor Estela López Morales  
Auditora

\_\_\_\_\_  
L.C.P. Carlos E. Santiago Hdez  
Auditor

\_\_\_\_\_  
LAE. Aurora Berenice Jiménez Hdez.  
Auditora

TESTIGOS DE ASISTENCIA

\_\_\_\_\_  
C. Concepción Alonso de la Cruz

\_\_\_\_\_  
C. Dora María Díaz Sáenz.

ANEXO 5. Diagrama de verificación física del proceso llevado a cabo para la recepción y revisión de las incidencias 32 y 33.

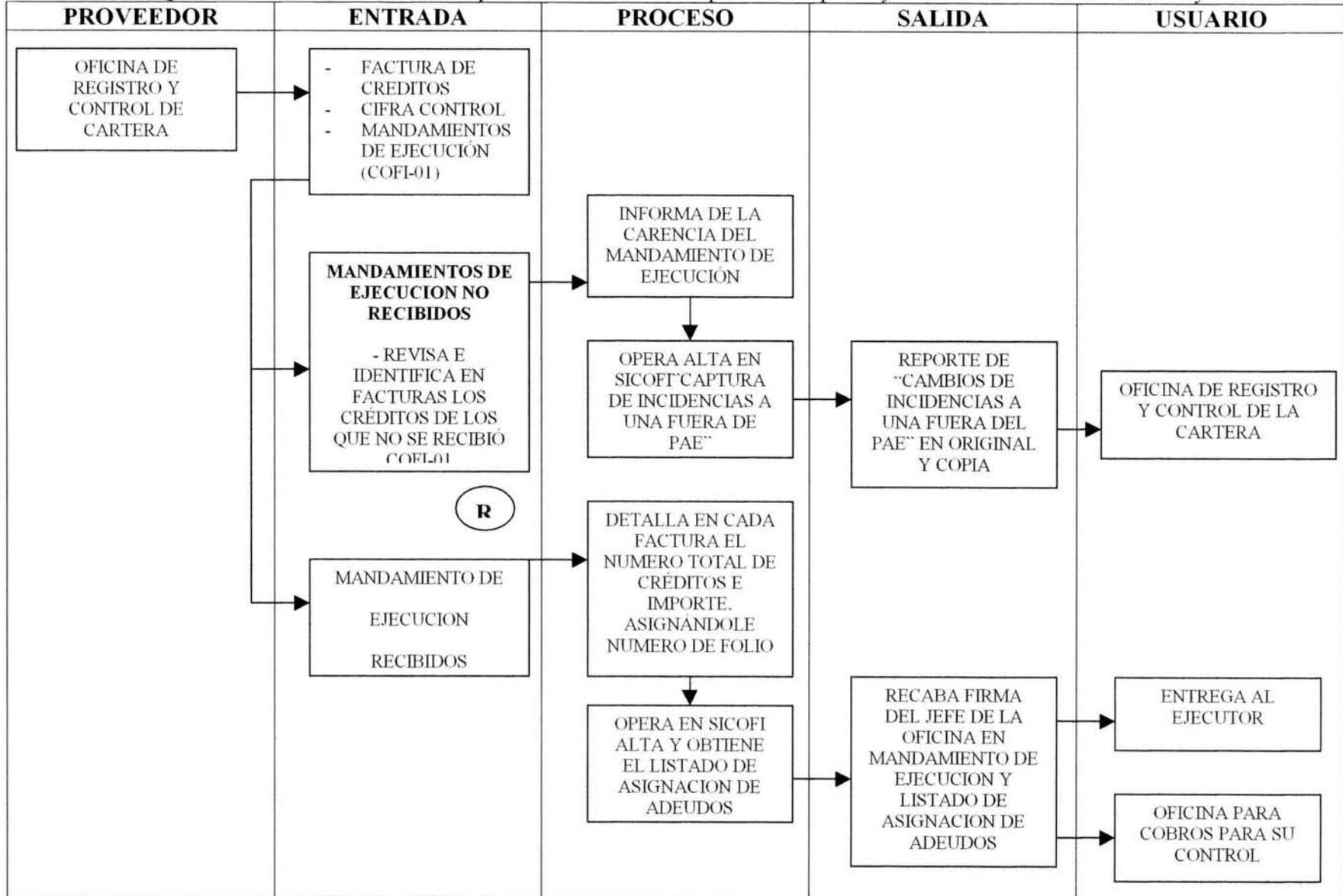


Diagrama de verificación física del proceso llevado a cabo para la recepción y revisión de las incidencias 32 y 33

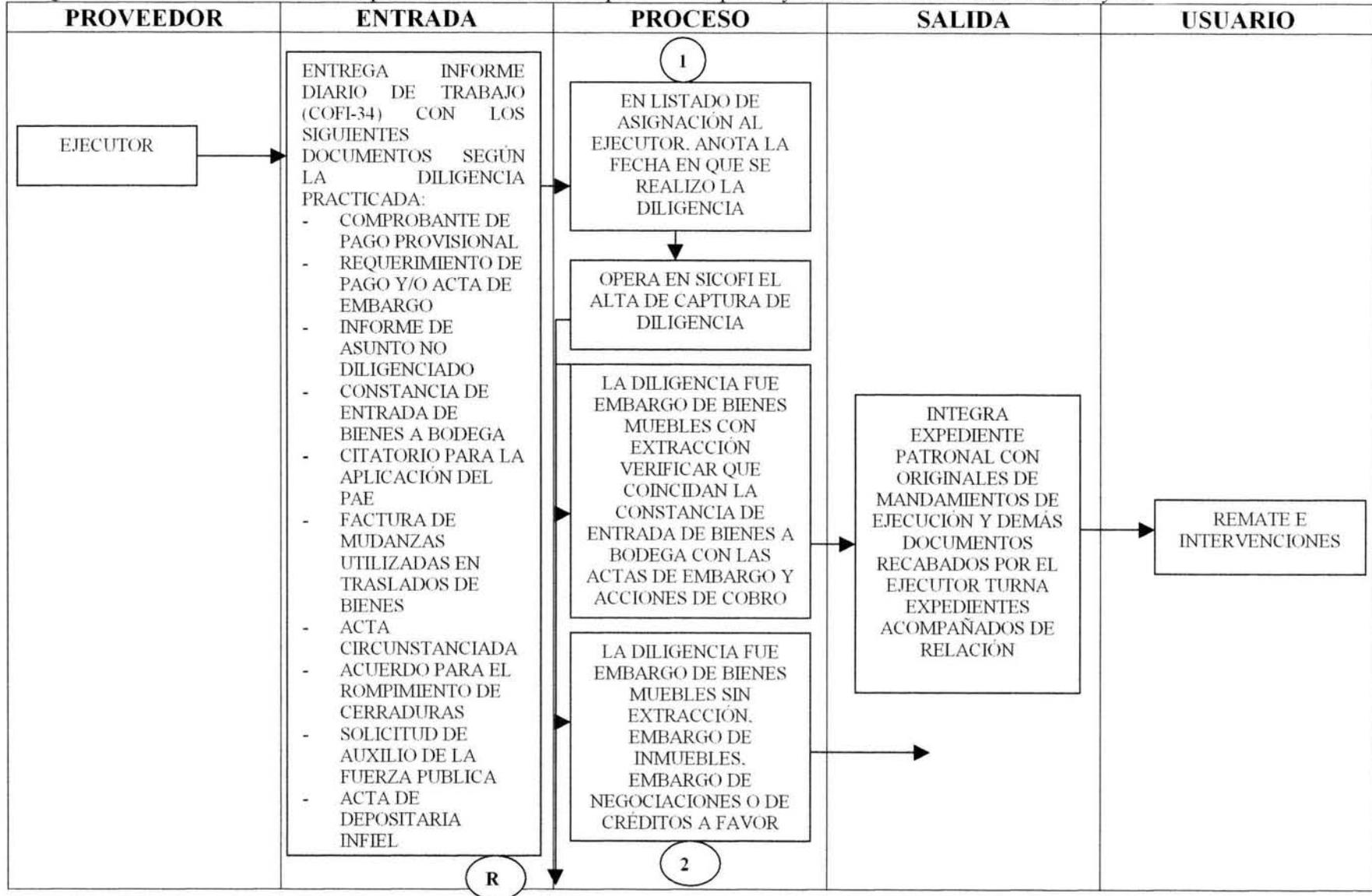


Diagrama de verificación física del proceso llevado a cabo para la recepción y revisión de las incidencias 32 y 33

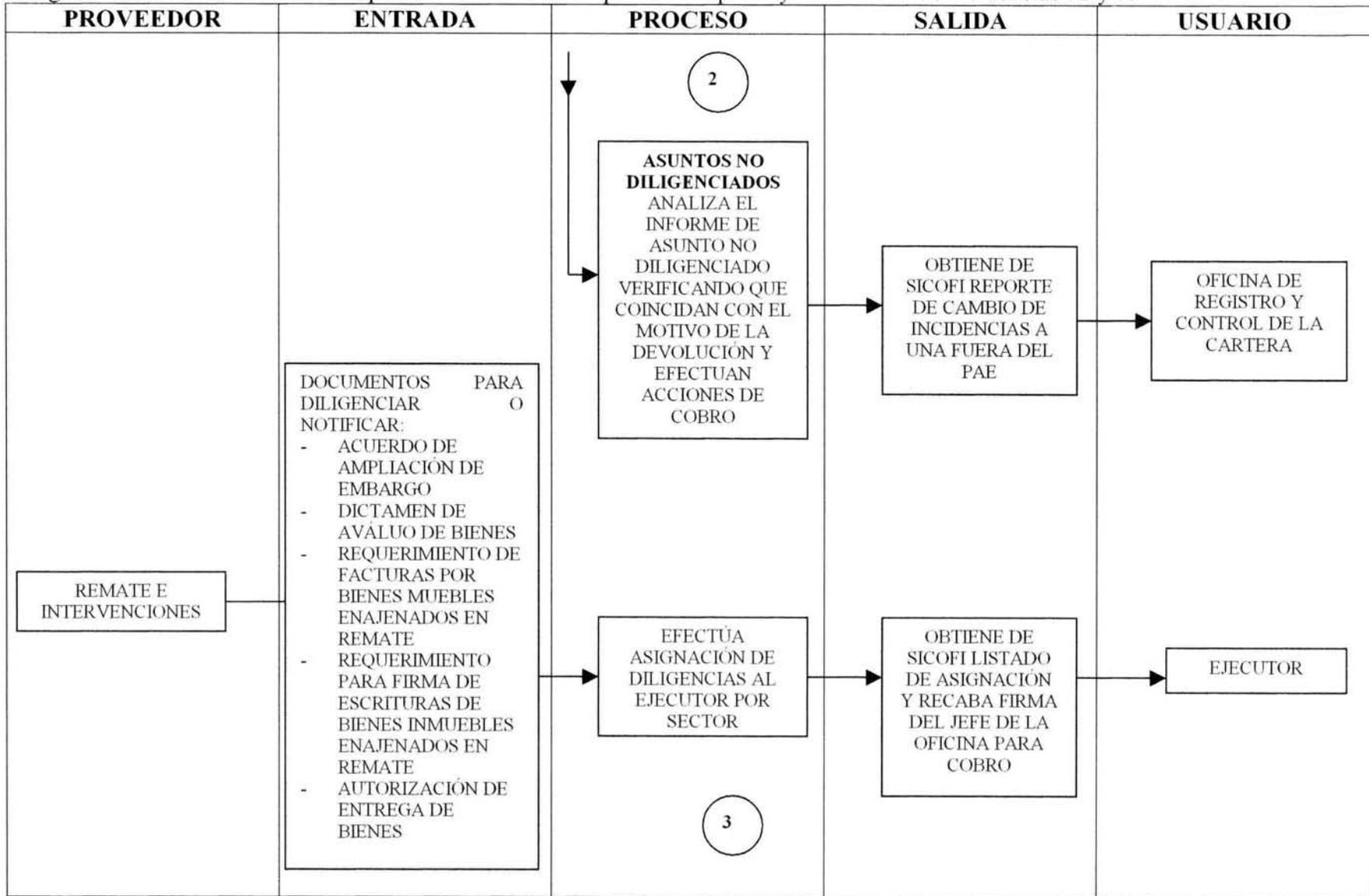


Diagrama de verificación física del proceso llevado a cabo para la recepción y revisión de las incidencias 32 y 33

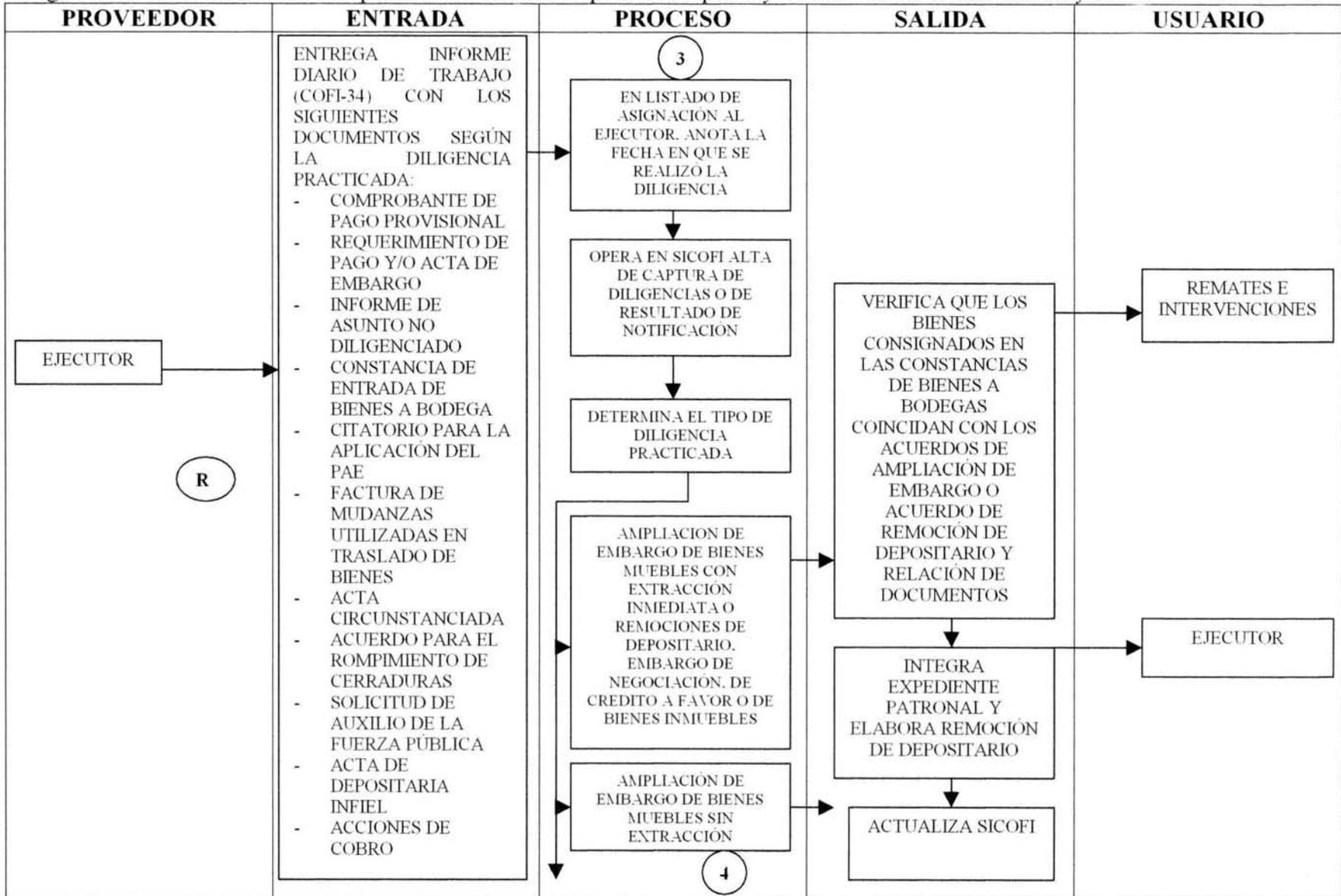


Diagrama de verificación física del proceso llevado a cabo para la recepción y revisión de las incidencias 32 y 33

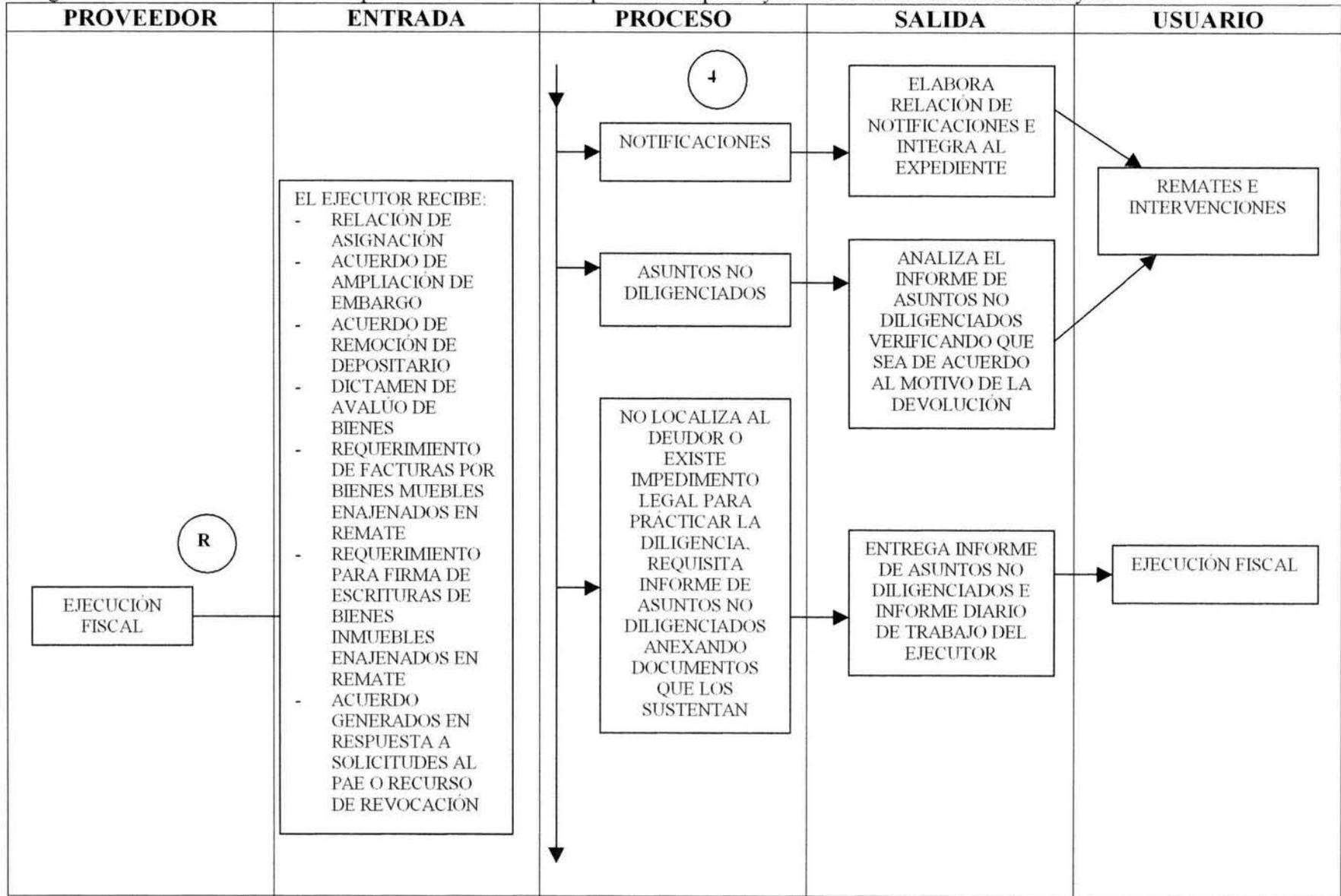


Diagrama de verificación física del proceso llevado a cabo para la recepción y revisión de las incidencias 32 y 33

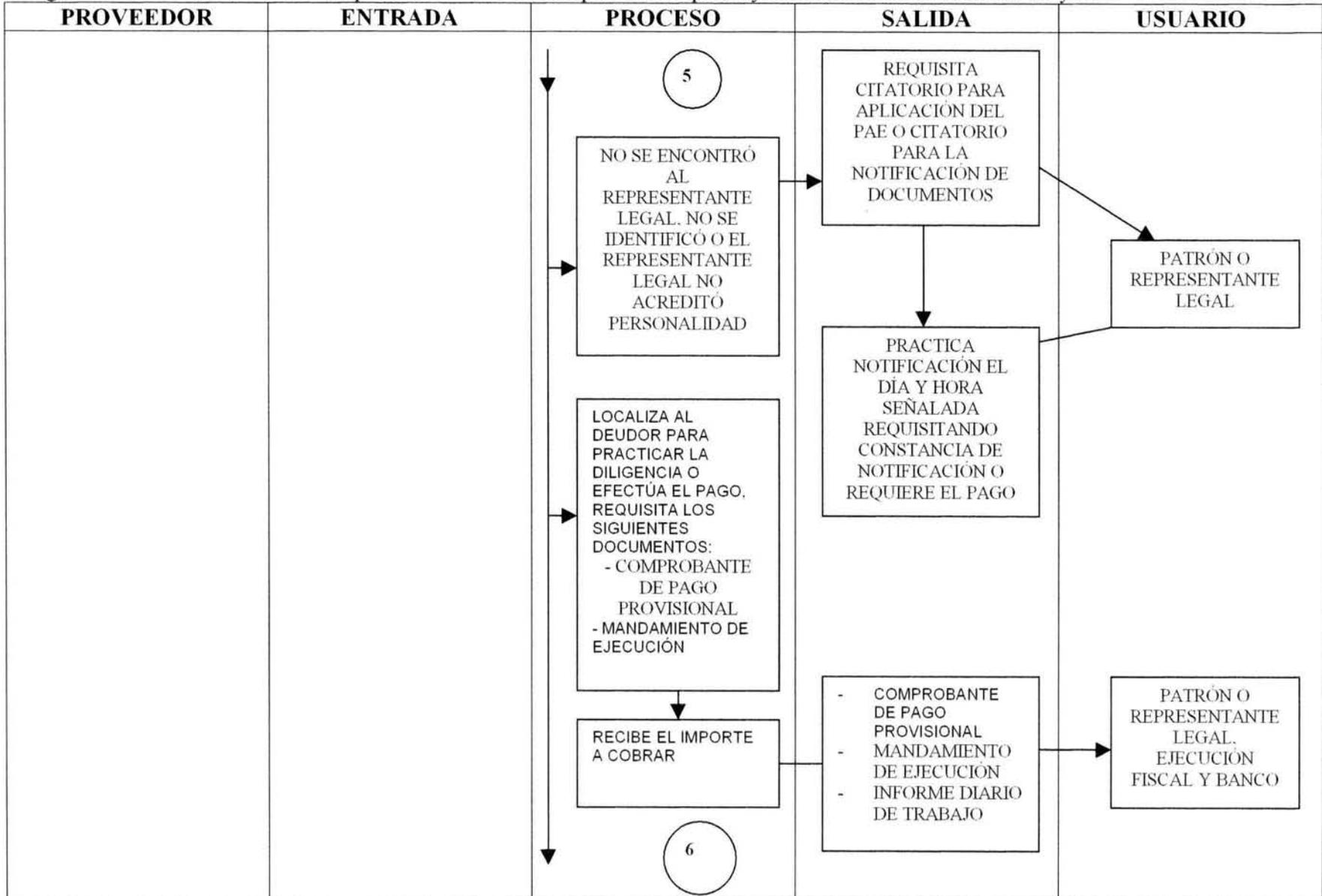


Diagrama de verificación física del proceso llevado a cabo para la recepción y revisión de las incidencias 32 y 33

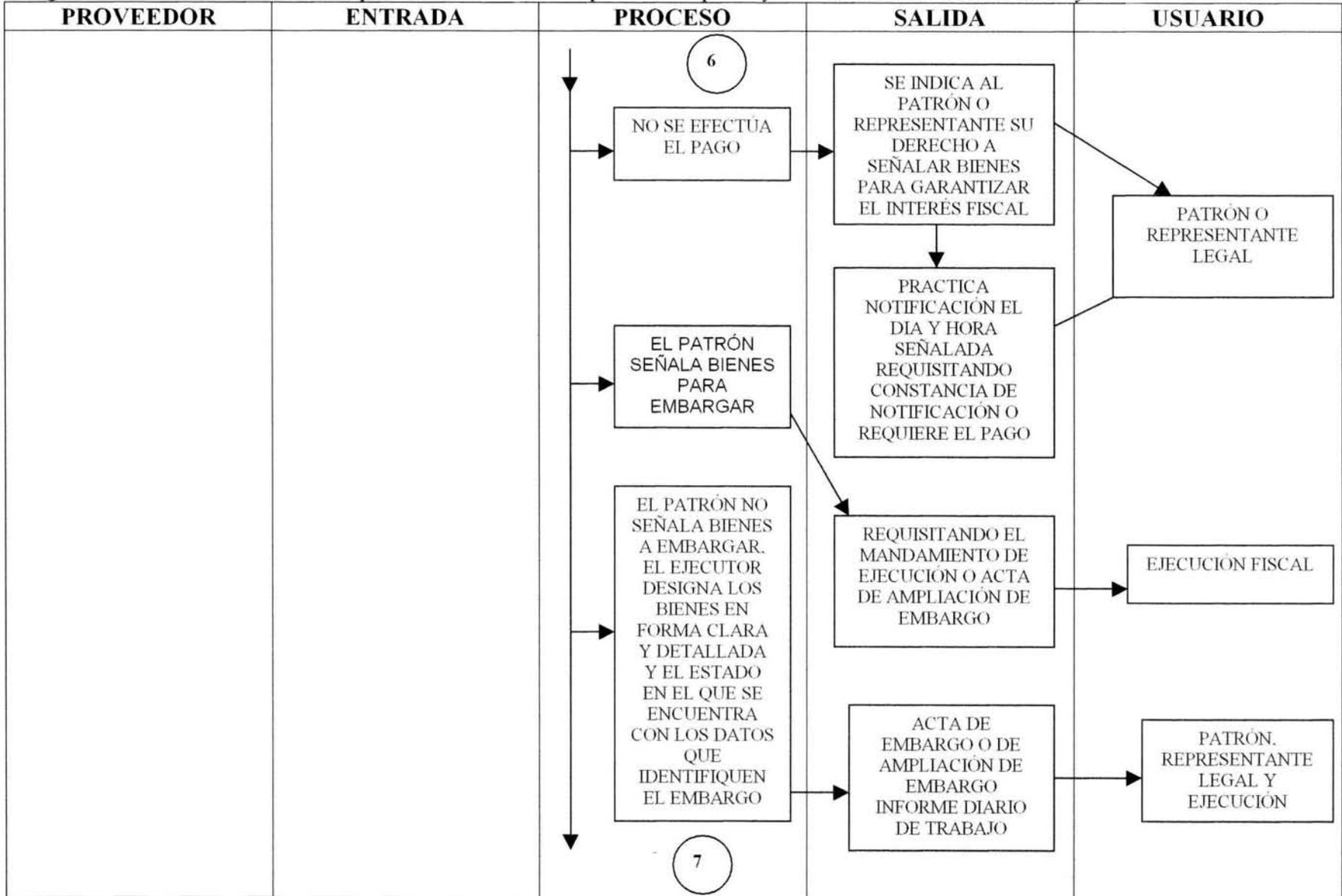
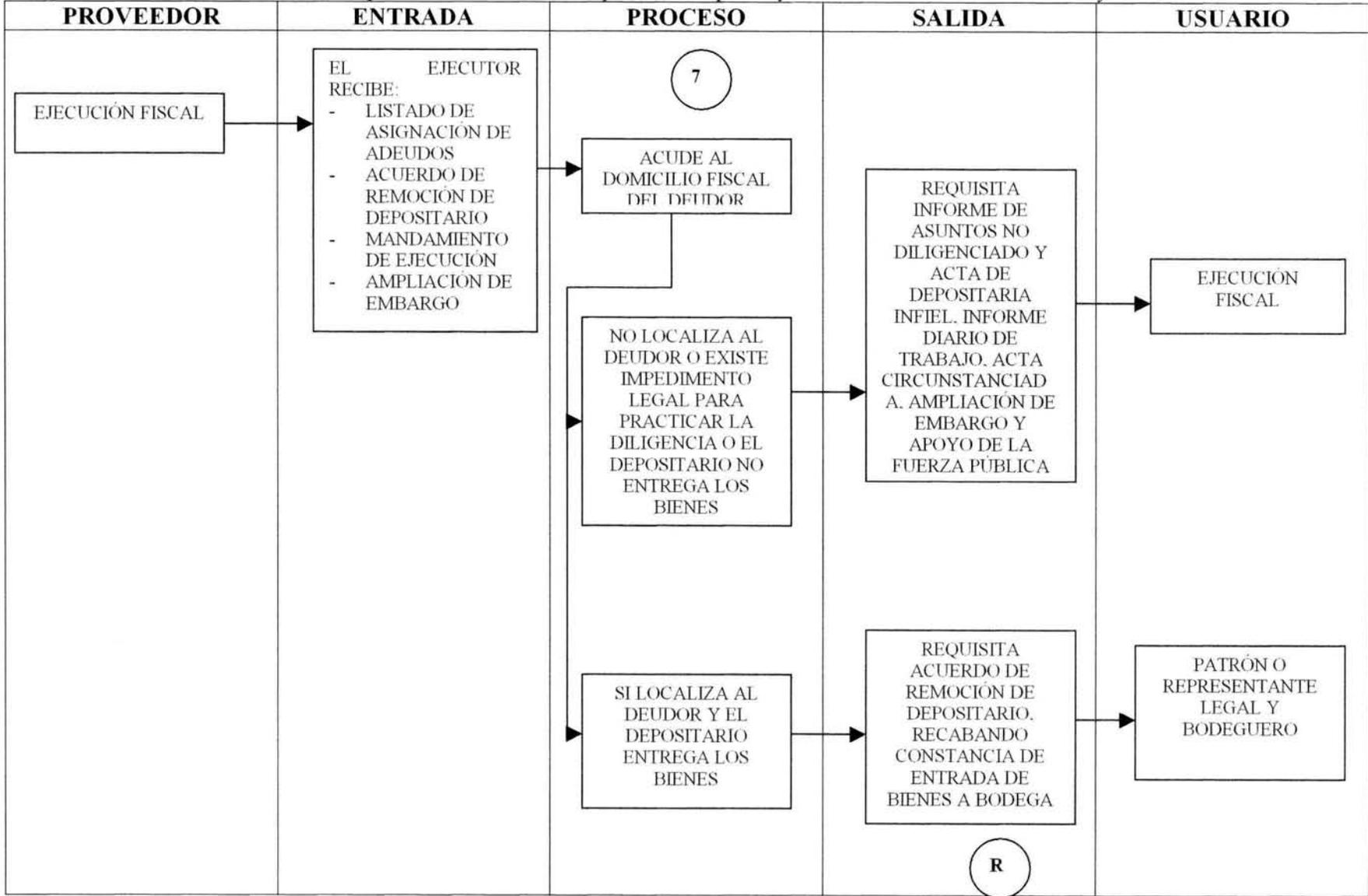


Diagrama de verificación física del proceso llevado a cabo para la recepción y revisión de las incidencias 32 y 33



## Anexo 6

## PROGRAMA ESPECÍFICO DE AUDITORIA

| No. de Proc. | Procedimiento a revisar  | Hecho por y fecha | Referencia en papeles de trabajo. |
|--------------|--|-------------------|-----------------------------------|
|              | Oficina para Cobros del IMSS   |                   |                                   |
| 1            | <p data-bbox="288 568 785 594">Incidencia 31 "Por iniciar tramitación"</p> <p data-bbox="288 676 987 1091">Con base en las facturas de créditos por sector de notificación, verifique que los créditos a cargo de un mismo patrón, que individual o globalmente tenga un importe superior a dos salarios mínimos del Distrito Federal, se entreguen a los ejecutores a más tardar al tercer día hábil siguiente a su recepción, considerando los que van a desahogar en un período máximo de 3 días hábiles.</p> <p data-bbox="288 1173 987 1371">Practique inventario de mandamientos de ejecución en poder de los ejecutores; criticando lapsos para su diligencia y confronte contra los datos del listado de asignación al ejecutor.</p> <p data-bbox="288 1453 987 1651">Verificar que los ejecutores desahoguen las diligencias en un plazo no mayor a 4 días hábiles; de rebasar dicho periodo, el ejecutor deberá justificarlo plenamente.</p> |                   |                                   |

| No. de Proc. | Procedimiento a revisar  | Hecho por y fecha | Referencia en papeles de trabajo. |
|--------------|--|-------------------|-----------------------------------|
| 2            | <p><b>Incidencia 32 “Embargo de bienes muebles en depositaria ajena al IMSS”.</b></p> <p>Verifique que en los casos de embargo de bienes muebles, de no existir impedimento legal, el jefe de la Oficina para Cobros ordene de inmediato la remoción del depositario y se continúe con el PAE.</p> <p>Mediante pruebas selectivas cerciórese que las diligencias se estén realizando conforme a lo establecido en los artículos 134 al 137 y del 151 al 163 del Código Fiscal de la Federación.</p> <p>Que el jefe de ejecución fiscal supervise diariamente las diligencias de embargo practicadas por el personal ejecutor y en los casos que procedan se ordene de inmediato la ampliación de embargo.</p> <p>Con base en los comprobantes de pago provisional, verifique que el cobro de los gastos de ejecución se encuentre debidamente soportado con las diligencias de requerimiento de pago y/o embargo practicadas, conforme a los artículos 38 y 152 del Código Fiscal de la Federación y que correspondan a cada una de las diligencias que establece el artículo 150 de dicho ordenamiento.</p> |                   |                                   |

| No. de Proc. | Procedimiento a revisar  | Hecho por y fecha | Referencia en papeles de trabajo. |
|--------------|--|-------------------|-----------------------------------|
| 3            | <p>Verifique que se efectúe la rotación de ejecutores en cuanto a la asignación de sectores cuando menos cada seis meses.</p> <p><b>Incidencia 34, 35 y 36 Embargo de Bienes Inmuebles y Negociaciones.</b></p> <p>Por lo que respecta a embargos de bienes inmuebles y negociaciones verifique que de inmediato se haya realizado la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio por cada una de las diligencias que se hayan practicado.</p> |                   |                                   |
| 4            | <p><b>Intervenciones</b></p> <p>Constate que las designaciones del interventor se realicen en forma inmediata al embargo de la negociación y que la cuantía de honorarios sea acorde con la normatividad institucional al respecto.</p> <p>En caso de nombramiento de Interventor-Administrador, deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio que corresponda al domicilio de la empresa intervenida.</p>                                |                   |                                   |

| No. de Proc. | Procedimiento a revisar  | Hecho por y fecha | Referencia en papeles de trabajo. |
|--------------|--|-------------------|-----------------------------------|
| 5            | <p>Determine si el personal interventor y/o administrador realiza correctamente sus funciones, analizar sus informes de conformidad a lo establecido en los artículos 166 y 167 del Código Fiscal de la Federación y en el Manual de Procedimientos de las Oficinas para Cobros.</p> <p>Compruebe que en caso de que no se obtengan resultados de la intervención con cargo a la caja y/o administración y una vez cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 172 del Código Fiscal de la Federación se proceda a la enajenación de la negociación intervenida.</p> <p><b>Incidencia 37 y 38 “Remate de Bienes”</b></p> <p>En forma selectiva determine la oportunidad en los plazos para la aplicación de las diferentes fases del proceso de remate y su apego a lo establecido al respecto en los artículos 1173, 175, 176 y 191 al 13 del Código Fiscal de la federación.</p> <p>De los avalúos practicados determine si los bienes embargados garantizan el interés fiscal del Instituto y en su caso se haya ordenado en forma oportuna la práctica de la diligencia de ampliación de embargo.</p> |                   |                                   |

| No. de Proc. | Procedimiento a revisar  | Hecho por y fecha | Referencia en papeles de trabajo. |
|--------------|--|-------------------|-----------------------------------|
| 6            | <p><b>Bodega</b></p> <p>Verifique la actualización del libro de movimientos de bienes en bodega y que se practiquen inventarios físicos de existencia de bienes en forma trimestral y que mensualmente se elabore informe al jefe de la oficina, comunicando casos de entradas y salidas durante el mes y a través de pruebas selectivas, verifique la confiabilidad de los datos asentados en el libro contra los bienes embargados ingresados a la bodega.</p>   |                   |                                   |
| 7            | <p><b>Dación en Pago</b></p> <p>Verifique que la oficina para cobros, en lo que se refiere a la aceptación de bienes como dación en pago, esté dando cabal cumplimiento a lo establecido en el “Instructivo para la aplicación del artículo 191 del Código Fiscal de la federación”.</p> <p>Verifique que exista coordinación entre el área de servicios generales y el departamento de presupuestos, contabilidad y erogaciones, para la afectación y aplicación contable de los bienes aceptados como dación en pago, en los casos que son adjudicados y o enajenados, constatando que estas dos</p> |                   |                                   |

| No. de Proc. | Procedimiento a revisar   | Hecho por y fecha | Referencia en papeles de trabajo. |
|--------------|---|-------------------|-----------------------------------|
|              | <p>áreas estén efectuando las conciliaciones correspondientes.</p> <p><b>8 Solicitud de convenio (incidencia 05)</b></p> <p>Verifique la oportunidad con que se están celebrando los convenios y prorrogas de pago a partir de la fecha de presentación de solicitud del patrón, de no ser así compruebe que el patrón este pagando mensualmente, en caso contrario que se haya reactivado el procedimiento administrativo de ejecución</p> <p><b>9 Convenios (incidencia 17)</b></p> <p>Seleccione los convenios con importe más significativo que se hayan formalizado en los últimos 6 meses, verifique la procedencia de los mismos, que se encuentren debidamente garantizado con bienes embargados y /o fianza.</p> <p><b>10 Tramite de efectividad de garantías (incidencia 07)</b></p> <p>Verifique que se integre debidamente el expediente y se realice oportunamente el trámite de efectividad de las garantías otorgadas.</p> |                   |                                   |



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias de la  
Administración**

**Oficio: PPCA/GA/2004**

**Asunto:** Envío oficio de nombramiento de jurado de Maestría.

**Coordinación**

**Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez**  
**Director General de Administración Escolar**  
**de esta Universidad**  
Presente.

At'n.: Biol. Francisco Javier Incera Ugalde  
Jefe de la Unidad de Administración del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que la alumna **Flor Estela López Morales**, presentará Examen General de Conocimientos dentro del Plan de Maestría en Auditoría toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo, por lo que el Subcomité Académico de las Maestrías, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| Dr. Oscar Priego Hernández         | Presidente |
| M. en I. Graciela Bribiesca Correa | Vocal      |
| L.A. Carlos Villela de Lara        | Vocal      |
| M.A. Humberto Loredo Romo          | Vocal      |
| Dr. Jorge Márquez Bueno            | Secretario |
| M.A. Julio Alonso Iglesias         | Suplente   |
| M.A. Anselmo Salvador Chávez Capo  | Suplente   |

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
"Por mi raza hablará el espíritu"  
Cd. Universitaria, D.F., 29 de octubre del 2004.

**El Coordinador del Programa**

**Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez**