

PORTADA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE CONTADURÍA Y
ADMINISTRACION

FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

DISEÑO DE UN SISTEMA O PROYECTO PARA UNA
ORGANIZACIÓN

FRANCISCO JAVIER GALICIA ARROYO



MÉXICO, D.F.,

ENERO 2010

PORTADILLA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURÍA
Y ADMINISTRACION

FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

DISEÑO DE UN SISTEMA O PROYECTO PARA UNA
ORGANIZACIÓN
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CONTADURÍA

PRESENTA:

FRANCISO JAVIER GALICIA ARROYO



ASESOR:
L.C. JOSÉ LUIS VÁSQUEZ COSTA

MÉXICO, D.F.,

ENERO 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la Facultad de Contaduría y Administración Universidad Nacional Autónoma de México

Por haberme dado los conocimientos técnicos necesarios para alzar el vuelo hacia los retos impuestos por una sociedad cada día más preparada.

A la Auditoría Superior de la Federación

Por los conocimientos proporcionados en la capacitación y en práctica de las auditorías, para ser un mejor profesional y servidor público.

A mi esposa Alma Evelyn

Por su amor, comprensión, aliento y apoyo incondicional para realizar este trabajo.

A mis hijos Evelyn Betsabé y Francisco Javier

Por el tiempo de ustedes que utilice para realizar el presente trabajo y sin que me cuestionaran al respecto. Asimismo, al verlos en el estudio poniendo muchas ganas para estar preparados en una sociedad cada día más competitiva, me dieron ánimos para seguir adelante.

Índice

Introducción

Capítulo I. Antecedentes, División de Poderes y Auditoría Superior de la Federación

Capítulo II. Definición, Objetivo, Estructura y Atribuciones de la actual Auditoría Superior de la Federación

Capítulo III. Cuenta Pública del Gobierno Federal

Capítulo IV. Auditoría Gubernamental

Capítulo V. Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal

Capítulo VI. Caso Práctico

Conclusiones

INTRODUCCIÓN

México, a mi parecer ha florecido económicamente en dos ocasiones, antes de la colonia, cuando Tenochtitlán integrado por 38 provincias, incluyendo los aztecas, contaba con una buena economía motivada por los tributos y el comercio y, en el régimen del General Porfirio Díaz, cuando se mejoraron las finanzas públicas y por ende, los informes que rendía el ejecutivo al congreso respecto de la hacienda pública eran excepcionales, principalmente el apartado de los ingresos y las reservas monetarias del país que se vieron incrementadas, fortificando en el exterior el crédito nacional de la República. Fuera de estas situaciones nuestro país, además de lo económico, a sufrido en lo político y en lo social, situaciones que también repercutieron en la fiscalización de los recursos públicos. Si bien es cierto que posterior a la independencia de México, el estado ha rendido cuentas y se ha tratado de llevar a cabo la revisión de los recursos, nunca se había llevado a cabo la fiscalización superior; por lo que mediante el presente trabajo se pretende dar a conocer que es y quien realiza dicha fiscalización superior en México.

En el primer capítulo se mencionan los antecedentes de la fiscalización de los recursos públicos, la división de los poderes y por supuesto el nacimiento de la Auditoría Superior de la Federación, responsable constitucionalmente de aplicar la fiscalización superior en nuestro país.

En el segundo tema, se dará una definición de Auditoría Superior de la Federación, su estructura y sus atribuciones. En el tercer capítulo se mencionará una definición, sus objetivos, su utilidad y la estructura de la cuenta pública, quienes intervienen en su elaboración y por qué el Gobierno debe rendir cuentas.

En el capítulo cuarto se define lo que es auditoría gubernamental, sus objetivos y las normas, técnicas y procedimientos que se utilizan. Entrando al tema principal del presente trabajo, en el quinto capítulo, se precisa como y quienes revisan la Cuenta Pública del Gobierno Federal; que trabajos desarrolla la Auditoría Superior de la Federación como Órgano Superior de Fiscalización y Control Gubernamental en México, los tipos de auditorías que practica, las etapas que lleva cada auditoría; la integración de papeles de trabajo, la supervisión de las auditorías, la revisión del control interno herramienta básica para el auditor gubernamental; las acciones promovidas implementadas por la Auditoría Superior de la Federación; el programa de auditorías que debe estar autorizado cada ejercicio fiscal; y se menciona un ejemplo de una guía de auditoría.

Por último se expone un caso práctico que, por la importancia que tienen los recursos asignados a los gobiernos de las entidades federativas, se mencionan algunas de las deficiencias y anomalías en que caen los gobiernos de los estados, opacando con ello la rendición de cuentas y transparencia en la aplicación de los recursos públicos.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES, DIVISIÓN DE PODERES Y AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

Período prehispánico

Antes de la llegada de los españoles en el valle de Anáhuac y poblaciones aledañas a Tenochtitlán, se encontraban, entre otras tribus, los aztecas, un pueblo aunque poco cultural, era altamente guerrero y contaba con una buena economía, sus actividades eran indudablemente los tributos y el comercio. El imperio estaba integrado por 38 provincias tributarias con quienes no se mezclaban solo recaudaban tributos a través del calpixqui, encargado de llevar a cabo esta función, la cual se realizaba mediante la prestación de servicios personales y en especie,⁽¹⁾ esta última era para formar y acrecentar la hacienda pública;⁽²⁾ en este caso no se distinguía entre el tesoro público y los bienes privados del monarca; no obstante, el emperador no podía disponer a su voluntad de los tributos y debía emplearlos, dice Alonso Zorita en “la sustentación de la república”.⁽³⁾

El estado estaba compuesto por un gobernante (emperador) que se le denominaba Tlatoani, elegido por el senado, este último se integraba por los dignatarios supremos, los funcionarios de segundo rango, representantes de los barrios, militares retirados o en servicio y al final por los sacerdotes de más alto rango. Existía un consejo supremo de la ciudad que, entre otros, lo integraban, el emperador y el Cihuacóatl “Presidente y Juez Mayor”. Al mando del Cihuacóatl había dos funcionarios, uno de ellos era el Huey-calpixqui “Mayordomo Mayor” a cuyo cargo estaba la hacienda pública, además de llevar las cuentas en libros hechos de papel de maguey, recibía a los calpixques que acudían a rendir cuentas de lo recaudado por ellos. Los calpixques estaban sujetos a fiscalización, ya que rendían cuentas a “los contadores y mayordomos mayores del rey, si traían mala cuenta, o engañaban, morían por ello”.⁽⁴⁾

Como se observa, aún cuando no existe una fiscalización superior, en virtud de que los gobernantes no rendían cuentas de su actuación a sus súbditos, se veía un sistema de tributación y fiscalización bien definida ya que los funcionarios y oficiales encargados del manejo de los tributos y los gastos daban cuenta a los jefes supremos; este sistema desaparece al deshacerse el imperio azteca dos años después de que Hernán Cortés y un puñado de soldados desembarcaron en Veracruz, quedando así sometidos a la Corona Española y por ende a su legislación.

La colonia

En la época colonial comprendida entre 1524 y 1821 se impuso la legislación española, y como es lógico, las instituciones españolas constituyen el marco jurídico que fija los alcances de la fiscalización. En 1524 el entonces Rey Carlos V designó los primeros oficiales reales: un contador, un tesorero, un factor y un veedor con la finalidad de regular los impuestos y establecer el Tribunal de Cuentas de la Nueva España, semejante en sus funciones al Tribunal Mayor de Cuentas que existía en España.⁽⁵⁾ En 1527, Carlos V crea la primer Real Audiencia de la Nueva España con la finalidad de velar por el cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas reales vigentes en materia fiscal, así como de supervisar la actuación y tomar cuentas a los oficiales reales de las cajas.⁽⁶⁾ Para fiscalizar la actuación de los funcionarios fiscales, la Real Audiencia, a partir de 1554 establece la rendición de cuentas en forma anual y cada tres, la cuenta final; una vez concluidas las operaciones se enviaban al Consejo de Indias para su aprobación final; además, imponían sanciones que hubiesen cometido desviaciones que perjudicaran los derechos reales e intereses de la Real Hacienda. Una de las principales preocupaciones de la corona fue siempre fiscalizar la acción de los funcionarios fiscales y sobre todo, la rendición periódica de cuentas.⁽⁷⁾

El 25 de agosto de 1605, Felipe III, rey de España, promulga en Burgos, las ordenanzas con las cuales se crea el Tribunal de Cuentas de América con sede en los Reyes, México, cuyas atribuciones se refieren principalmente a tomar y fenecer las cuentas presentadas por los oficiales reales y los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y recaudadores de las rentas reales. Han de entenderse además en el cobro de los retrasos en el pago de deudas al fisco.⁽⁸⁾ Este sistema de fiscalización continuó hasta el 19 de marzo de 1812, fecha en que se promulgó la Constitución Española de Cádiz, que rigió el periodo en que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México.⁽⁹⁾

El tribunal de Cuentas, sin duda, significó una importante columna de poder para la Corona española. Durante los tres siglos que duró la colonia, los reyes españoles fueron soberanos absolutos. La Hacienda de la Colonia no era una Hacienda pública, era una “Hacienda Real”, propia y exclusiva del monarca, su “patrimonio real”, no se distinguía “entre los bienes reales de origen público – los impuestos – y los bienes privados – granjerías del Rey – que éste puede tener en Indias como cualquier particular; unos y otros son administrados conjuntamente por los funcionarios de Hacienda”.⁽¹⁰⁾ Como se puede apreciar tampoco existía, en la época de la colonia, la fiscalización superior.

Independencia

Al llegar la vida independiente, tuvo que enfrentar problemas de toda índole, incluyendo una gran inestabilidad política que repercutía directamente en el manejo de las finanzas públicas y un sistema tributario heredado por la colonia que era un obstáculo al desarrollo económico del país. Ante esta situación era difícil que la actuación de los órganos encargados de la fiscalización en ese periodo se llevara a cabo en forma eficiente y mucho menos se aplicara una fiscalización superior.

El 16 de noviembre de 1824, se publicó el Decreto de la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, con la cual se crea la Contaduría Mayor de Hacienda y de conformidad con el artículo 1 se extingue el Tribunal de Cuentas. El 8 de mayo de 1826, se expide el decreto 437 “Sobre la Memoria del Ministro de Hacienda” que, en su artículo 10, se fija y define el proceso de fiscalización a que debería sujetarse la cuenta pública; con ello se dotaba a la Contaduría Mayor de Hacienda de los instrumentos para el cumplimiento de sus funciones, los procedimientos correspondían a la glosa de los comprobantes, ya que las labores se desempeñaban en forma manual y la verificación era documental; este proceso de fiscalización fue apoyado al expedirse el 10 y 13 de mayo de 1826 los decretos números 476, Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor y 482, Reglamento para la Sección de Crédito Público, en ese sentido los reglamentos, sus subordinados, los sueldos otorgados y todas las disposiciones en ellos mencionadas, estaban encaminadas para establecer y proteger la independencia de la función de fiscalización, exenta de la intervención del ejecutivo.

Reforma

En la Constitución del 5 de febrero de 1857, en el artículo 72, fracción VII, quedaron plasmadas la adscripción de la Contaduría Mayor de Hacienda al Congreso y la obligación de glosar y revisar el presupuesto público. Mediante decreto del 10 de mayo de 1862, dio facultad al Contador Mayor para pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que sean necesarios a la cuenta o razón los que serían remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución. El 18 de noviembre de 1873 el Congreso expidió un decreto que precisaba la forma como deberían presentarse los proyectos de presupuesto por el ejecutivo al congreso, dicha Ley quedó sin efecto al publicarse el 30 de mayo de 1880 el decreto del congreso sobre la presentación de los proyectos de presupuesto, la forma de presentar los resultados de la cuenta del erario federal a la Cámara de Diputados; asimismo, en su sección III se reitera la obligación de la Contaduría Mayor de glosar la cuenta y “estrechar a los agentes o empleados morosos que aludan rendir sus cuentas, a que lo investiguen”, se mencionan las sanciones y medios de apremio para los infractores al decreto.

Durante este periodo (1824 a 1883) por la difícil situación económica, los disturbios, las guerras civiles, contra Estados Unidos y Francia, intervenciones extranjeras, déficit, deudas internas y externas, grupos que querían el poder y aquellos que hacían la violencia para no dejarlo no importando el costo financiero, etc., todo esto reflejaba un panorama financiero difícil para la Hacienda Pública y como consecuencia de tanta inestabilidad de gobernantes, congresos, pronunciamientos aunados a la falta de tranquilidad, orden, estrangulamientos de las actividades productivas, falta de estructuras sólidas de control presupuestal, no fue posible que las funciones de fiscalización se desarrollaran normalmente.

Porfiriato

En el régimen del General Porfirio Díaz se mejoraron las finanzas públicas, los informes que rendía el ejecutivo al congreso respecto de la hacienda pública eran regulares, tal es el caso del presentado por el presidente Díaz el primero de abril de 1890 indicando “De algún tiempo acá, los informes del Ejecutivo al Congreso respecto de la Hacienda Pública, vienen siendo idénticos. En todos ellos tiene que decir que las rentas aumentan; que se hacen con puntualidad los pagos de los servidores públicos; que se multiplican los Bancos; que el sistema administrativo se depura y perfecciona; y que robustece en el exterior el crédito nacional de la República.”⁽¹¹⁾ Esta mejora del país repercutió en las funciones de glosa de la Contaduría Mayor de Hacienda, por tanto, era necesario que contara con elementos técnicos idóneos para llevar a cabo su función; por lo que el 6 de diciembre de 1895, se expidió por la Cámara de Diputados el “Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público”, que fue complementado, el 29 de mayo de 1896, con la expedición por decreto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El General Porfirio tenía presencia en todos los ámbitos de la política del país ya que, “a pesar de que las cámaras se reunían puntualmente, y en cada ocasión que se iniciaba un periodo de sesiones se seguía el protocolo del caso, el poder de Díaz había propiciado un vacío en la actividad parlamentaria. El Poder Ejecutivo era la fuente de toda la legislación. Aunque nunca asumió facultades extraordinarias, de hecho siempre las tuvo.”⁽¹²⁾ El poder del general se confirma al indicar en su informe del 1 de abril de 1904, en la apertura del segundo periodo de la XXI Legislatura del Congreso de la Unión: “Me permito recomendar a la consideración de las cámaras una importante iniciativa sobre la reorganización de la Contaduría Mayor. Penetrado como está el Ejecutivo de que no puede haber buena administración de Hacienda sin una vigilancia y una comprobación enteramente eficaces, se promete hacer todo lo necesario, dentro de la órbita de sus facultades, para lograr ese objeto y facilitar a la Cámara de Diputados el desempeño de la alta misión que en esta materia le encomienda la Carta Fundamental.”⁽¹³⁾ El 6 de junio de 1904, el congreso decretó una Ley que derogó la del 29 de mayo de 1896 y ordenaba la actividad de fiscalización en forma adecuada y lógica. Sus preceptos no sólo se referían a las funciones de la Contaduría Mayor y regulaban el efecto de los finiquitos, sino que establecía con todo detalle algunos aspectos no considerados antes: Prescripción y responsabilidades. La Ley disponía además, que la revisión y glosa se deberían reglamentar por la Cámara de Diputados, y por primera vez se señaló que algunas cuentas “cuyas operaciones sean numerosas”, podrían revisarse selectivamente o por otros medios. También por primera vez, se indicó que para corregir las deficiencias o irregularidades, la Contaduría Mayor podría sugerir medidas a la Secretaría de Hacienda; se fijó el término de cinco años para la prescripción de las responsabilidades de carácter meramente civil que resultaran a los empleados o agentes de la administración pública y a los particulares, las penales se regirían por la legislación relativa. El 10 de diciembre de 1904, se expidió el reglamento de la Ley y se publicó en el Diario Oficial el 15 del mismo mes y año, con este reglamento se modifica la estructura de la Contaduría y se regulaba las formas de recepción y control de los libros y documentos relativos a la cuenta pública y la distribución de las cuentas para su glosa, y señala en detalle los procedimientos para llevar a cabo la glosa, así como los casos en que se podía realizar dicha glosa mediante “selecciones, simplificaciones y eliminaciones”. En este reglamento se observa la visión general y completa de trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda para llevar a cabo la fiscalización, de acuerdo a las técnicas de ese entonces.

Revolución y época contemporánea

El 25 de mayo de 1911, la Cámara de Diputados recibió la renuncia formal a la presidencia de la República del General Porfirio Díaz⁽¹⁴⁾ y con la entrada de Don Francisco I. Madero, la estructura gubernamental administrativa no sufrió cambios, ni las tareas de fiscalización se modificaron, dado que el movimiento revolucionario fue político; no obstante, empezaron los problemas para rendir cuentas y consecuentemente su fiscalización, ya que derivado de la revolución el encargado interino del poder ejecutivo de ese momento, manifestó el 16 de septiembre de 1911 a la XXV Legislatura del Congreso de la Unión “No es por demás advertir que dada la naturaleza de alguna de estas operaciones, la Secretaría de Hacienda se ha visto precisada a usar de la facultad que le concede la ley de 23 del mayo de 1910 para dispensar las deficiencias e irregularidades de la comprobación; pero de todo esto dará cuenta pormenorizada a la Cámara de Diputados en su debida oportunidad, en la forma que la misma ley previene, para que la Representación Nacional resuelva lo que estime conveniente.”⁽¹⁵⁾ Esto traería problemas en la fiscalización de los gastos de guerra originados por la revolución, en virtud que dicha ley dejaba a la Contaduría Mayor de Hacienda, sin elementos objetivos para rechazar alguna(s) partida(s), ya que siempre podrían existir circunstancias especiales que justificaran la falta de comprobación o justificación.

El 5 de febrero de 1917 se publicó en el Diario Oficial la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 73, fracción XXIV, estableció para el Congreso la facultad de: Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

El 13 de febrero de 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultando a la Contaduría la revisión y la glosa de las cuentas anuales del Erario Federal, el examen debería comprender la conformidad de las partidas de ingresos y egresos y una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que tales cantidades estuvieran debidamente justificadas y comprobadas; la Contaduría practicaría la revisión y glosa de los documentos durante el año siguiente a la presentación de la cuenta. En el capítulo II se asignaba a la Comisión Inspector, en su carácter de autoridad suprema de la Contaduría, aprobar la práctica de las visitas especiales que la propia Contaduría considerara necesarias en virtud de la fiscalización que debía llevar a cabo. También le encomienda el establecimiento de la organización interior de la Contaduría Mayor, pudiendo para el efecto oír la opinión de los empleados superiores. Esta Ley Orgánica sufrió modificaciones y adiciones a sus artículos el 31, 30 y 31 de diciembre de 1948, 1963 y 1976, respectivamente, en esta última reforma por primera vez se facultó a la contaduría para auxiliarse de profesionales especializados de reconocido prestigio a fin de contar con su asesoramiento.

El 6 de diciembre de 1977, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió modificaciones, entre otros, en su artículo 74, fracción IV, el cual fija el plazo para la presentación de la cuenta pública a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los primeros diez días del mes de junio; modificó los objetivos de la revisión de la misma cuenta pública, en los siguientes términos: “La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la Ley.”⁽¹⁶⁾

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937 y sus reformas, vigente hasta el 28 de diciembre de 1978, fueron acordes a las responsabilidades y expansión de las operaciones del gobierno federal y desarrollo del país de ese momento, repercutiendo en una mejor fiscalización. El 29 de diciembre de 1978, se fortalecieron y ampliaron las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigente hasta el 2000 señalando a la Contaduría como órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal y del departamento del Distrito Federal. Se redefine el alcance de la

función de la Contaduría, al señalar en la exposición de motivos: “Mediante el ejercicio de las facultades, derechos y obligaciones que se confieren a la Contaduría Mayor de Hacienda y a su titular, se examinará y revisará no sólo si el ingreso y el gasto público están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas y, además es eficiente.” La Ley indica que la Contaduría establecerá “las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditoría, y promoverá la elaboración de los manuales correspondientes para su aplicación interna” artículo 12, al mismo tiempo que otorga al Contador Mayor la atribución de “fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenan, las que se actualizarán de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan” y suprimió la expedición de finiquitos.

El 14 de mayo de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el cual se fijan las atribuciones y responsabilidades de los distintos funcionarios y de las divisiones administrativas.

2. DIVISIÓN DE PODERES

El principio de división de poderes, como instrumento de los gobernantes y como garantía de las libertades individuales, ha sufrido profundas transformaciones desde su primitiva formulación, incluso se ha visto amenazado en diferentes épocas. Dentro del marco de la división de los poderes surgieron dos tipos de regímenes políticos: el parlamentarismo y el presidencialismo. La teoría sobre el particular, es considerada como un sistema de restricciones al ejercicio del mismo y, por tanto, garantía de la libertad de los individuos. Atribuye a los distintos órganos de gobierno funciones específicas y establece equilibrio entre ellos al normar su autonomía a fin de que actúen separadamente en el cumplimiento de sus funciones, pero vinculados a los fines propios del estado.

Como explica el politólogo argentino Carlos Fayt, la división de poderes es “un procedimiento de ordenación del poder de autoridad, buscando equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, a fin de que sean iguales, independientes y separados, sin que por ello deje de existir una necesaria coordinación funcional”. El propio Montesquieu afirma que “todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares”.

En el proceso de constitucionalización del Estado moderno, la doctrina analizada surge como un valladar al ejercicio del poder absoluto, constituyendo una relevante de las libertades políticas sostenidas por el liberalismo. Su influencia en su organización del poder a partir del siglo XVIII, ha sido determinante en todas las naciones, las cuales en sus textos constitucionales la han acogido como fundamento de la distribución del mismo. Actualmente la división del poder, más que implicar una fragmentación, como parecía entenderse en sus orígenes, conlleva la idea de separación o coordinación de funciones o competencias. El principio constitucional de que la soberanía reside esencialmente y originariamente en el pueblo, y de que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio, funda la división del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial como órganos institucionales para su cabal ejercicio. De esta forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos localiza y precisa las diversas funciones del Estado mexicano en tres órganos distintos e independientes, como principio de limitación y colaboración de un poder de la Federación, mediante fórmulas constitucionales de competencia, función y equilibrio de los citados órganos para garantizar la vida y libertad del Estado. Así, la Constitución Política, denomina al primer capítulo de su Título Tercero “De la División de Poderes”, y en su artículo 49, establece: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el

caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.” De lo que se desprende que la influencia tan poderosa de la teoría de Montesquieu, llegó también a nuestro país y fue plasmado así en nuestras distintas cartas magnas, desde la Constitución de 1824; las Bases Constitucionales de 1835; la Constitución de 1857 y la actual Constitución promulgada en 1917.

Jorge Carpizo, afirma que la tesis mexicana que han seguido todas las constituciones de nuestro país, salvo la de 1814, “consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder”.⁽¹⁷⁾

Cabe señalar, que en la llamada comúnmente Constitución de Apatzingan, publicada el 22 de octubre de 1814 como “Decreto Constitucional para la Liberación de la América Mexicana”, fue el primer documento donde se reconoció el sistema de división de poderes, se enmarcó al legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, al ejecutivo en el Supremo Gobierno y al judicial en el Supremo Tribunal. El segundo antecedente constitucional se encuentra en la primer Constitución Federal de la República que, inspirada en la Constitución de Cádiz y en la división de poderes adoptada por Montesquieu, fue expedida el 4 de octubre de 1824, en la cual se expone que el Congreso será el encargado de revisar la cuenta pública que presente el poder ejecutivo. En la el artículo 50 establecía que las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: “VIII. El tomar cuentas al gobierno es lo que en la Constitución vigente entendemos como cuenta pública.”

El sistema político y electoral esta fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: En su artículo 40 establece como forma de organización política “...una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” Asimismo, en sus artículos 43 y 44, señalan que el Estado federal mexicano está integrado por 31 estados y un Distrito Federal; este último funge como sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. De conformidad al artículo 49, la forma de gobierno del Estado mexicano tiene como base el principio de divisiones de competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas en los artículos 50 al 107 de la Carta Magna.

De acuerdo con la división de competencias, existe una forma de gobierno presidencial, lo que significa que la jefatura y la conducción del gobierno son responsabilidad del titular del Ejecutivo federal, quien es también jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas. El Poder Ejecutivo, según el artículo 80 de la Constitución, lo ejerce el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (nombre oficial del país) quien es designado mediante elección directa (artículo 81) y por sufragio universal cada seis años; sus obligaciones y facultades (artículo 89), entre otras, son: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como tomar las decisiones que le confiere expresamente la Constitución.

De conformidad al artículo 50 de la Constitución el poder legislativo está depositado en el Congreso General (de la Unión), que se divide en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

El artículo 94 de la Constitución señala que: se deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros y funciona en pleno o en salas, los ministros de la Suprema Corte son nombrados por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores, éstos, permanecen en su cargo quince años y sólo pueden ser removidos en los términos que indica la Constitución y, al vencimiento de su período, tienen derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido ministro puede ser nombrada para un nuevo período, salvo que haya

ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino. Los magistrados de Circuito y los jueces del Distrito son nombrados por la Suprema Corte de Justicia y duran cuatro años en su cargo. Las funciones medulares del Poder Judicial Federal son proteger los derechos del hombre, interpretar y aplicar la ley en los casos sometidos a su consideración y servir de fuerza de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre los poderes federal y estatales (Rabasa y Caballero, 1982: 182).

Conforme a la Constitución, los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo son designados por la vía electoral.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados adoptan la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.

El poder público de los Estados también se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se organizan conforme a la Constitución Política de cada uno de aquéllos.

En México existen 2,440 municipios.⁽¹⁸⁾ Cada uno de ellos es administrado por un ayuntamiento de elección popular y directa no habiendo autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, los cuales se distribuyen a lo largo del territorio nacional como sigue:

Clave	Estado	No. De Mpios.
01	AGUASCALIENTES	11
02	BAJA CALIFORNIA	5
03	BAJA CALIFORNIA SUR	5
04	CAMPECHE	11
05	COAHUILA DE ZARAGOZA	38
06	COLIMA	10
07	CHIAPAS	118
08	CHIHUAHUA	67
10	DURANGO	39
11	GUANAJUATO	46
12	GUERRERO	81
13	HIDALGO	84
14	JALISCO	125
15	MEXICO	125
16	MICHOACAN DE OCAMPO	113
17	MORELOS	33
18	NAYARIT	20
19	NUEVO LEON	51
20	OAXACA	570
21	PUEBLA	217
22	QUERETARO DE ARTEAGA	18

23	QUINTANA ROO	9
24	SAN LUIS POTOSI	58
25	SINALOA	18
26	SONORA	72
27	TABASCO	17
28	TAMAULIPAS	43
29	TLAXCALA	60
30	VERACRUZ-LLAVE	212
31	YUCATAN	106
32	ZACATECAS	58
Total de Municipios		2,440

Los municipios están investidos de personalidad jurídica, manejan su propio patrimonio, y pueden además emitir acuerdos con bases normativas expedidas por las legislaturas estatales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

3. PODER LEGISLATIVO

Dice Faya Viesca en su artículo Evolución constitucional y significado político de la cuenta pública en México que las constituciones del siglo XIX hasta la actualidad han encargado a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público. La Constitución española de Cádiz, promulgada en la misma ciudad el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante el periodo en que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México.⁽¹⁹⁾ suprime al consejo Supremo de Hacienda y en su artículo 350, asigna a la Contaduría Mayor de Cuentas el examen de todas las cuentas de caudales públicos; en esta constitución se encuentra en sus artículos 335, fracción 21 y 241 el primer antecedente de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos, fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían de cobrarse.

En la lucha por la emancipación, el 22 de octubre de 1814, se emitió el “Decreto Constitucional para la Liberación de la América Mexicana”, primer documento político constitucional conocido como Constitución de Apatzingán, en el se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo; en su artículo 114 establecía que una de las atribuciones del supremo Congreso era examinar y aprobar las “cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública”. También lo facultaba para examinar y aprobar las cuentas de recaudación, es decir, a intervenir en materia impositiva. El 4 de octubre de 1824 el Congreso General Constituyente decretó y sancionó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, reservándole al Poder Legislativo la facultad de fijar los gastos generales, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

En la Constitución del 5 de febrero de 1857, en el artículo 51 se establecía que “Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión”; por lo que el artículo 72, fracción VII, faculta al Congreso “Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”. Al respecto,

se observa que ya desde esa fecha se pone en claro la importancia de la rendición de cuentas, y es un precedente que hasta nuestros días cobra mayor relevancia ante la apertura democrática del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917, vigente a la fecha, establece en el artículo 50 que “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”

Cámara de Diputados

El artículo 52 de la actual constitución señala que: “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (circunscripciones, sic DOF 15-12-1986) plurinominales.” Esta Cámara se renueva en su totalidad cada tres años.

La actual LX legislatura quedó instalada a partir de agosto de 2006 para actuar en el periodo de 2006 a 2009. De acuerdo al listado nominal de las 500 diputaciones electas por ambos principios, se integra por los distintos partidos políticos como sigue:

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	%	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	REPRESENTACION PROPORCIONAL	%	TOTAL	%
PAN	137	45.7	17	19	11	11	12	70	35.0	207	41.4
PRD	91	30.3	4	4	8	12	8	36	18.0	127	25.4
PRI	65	21.7	11	8	10	5	7	41	20.5	106	21.2
CONVERGENCIA	5	1.7	1	1	4	4	3	13	6.5	18	3.6
PVEM	0	0.0	3	4	4	3	3	17	8.5	17	3.4
PT	2	0.7	2	2	2	1	2	9	4.5	11	2.2
NUEVA ALIANZA	0	0.0	2	2	1	2	2	9	4.5	9	1.8
ALTERNATIVA (PSD)	0	0.0	0	0	0	2	3	5	2.5	5	1.0
TOTAL	300	100.0	40	40	40	40	40	200	100.0	500	100.0

Fuente: Cámara de Diputados

Como se observa en el cuadro anterior ningún partido contó con la mayoría, incluyendo al partido que postuló al candidato ganador Felipe Calderón Hinojosa; ya que el Partido Acción Nacional (PAN), obtuvo 207 curules; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), contó con 127; el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con 106; Convergencia Partido Político (CPP), tuvo 18; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con 17; el Partido del Trabajo (PT), tiene 11; Nueva Alianza (NA) contó con 9; y el Partido Socialdemócrata (PSD) con 5 diputaciones.

Para quedar legalmente constituida la legislatura, el 28 de agosto de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el aviso para la sesión correspondiente. Con la información y anexos que se incluyeron en la sesión celebrada, íntegramente se publicó en la Gaceta Parlamentaria, la Secretaría General da cumplimiento a las disposiciones de los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para dar inicio a la Sesión Constitutiva de la Cámara de Diputados en su LX Legislatura. Toman la protesta de los diputados electos y el primero de septiembre, a las 17:00 horas, tiene lugar la sesión de apertura del Congreso de la Unión.⁽²⁰⁾

La Cámara de Diputados de conformidad al artículo 74 de la Carta Magna, tiene entre otras facultades: coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y las contribuciones que, a su juicio, deben

decretarse para cubrirlo a más tardar el día 15 del mes de noviembre; revisar, a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación, la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Cámara de Senadores

De acuerdo al artículo 56 de la vigente Constitución Política, "La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Para dar cumplimiento a este artículo, se llevo a cabo la Sesión Constitutiva de la actual LX Legislatura de la H. Cámara de Senadores, el martes 29 de agosto de 2006. En dicha sesión, el Secretario General de Servicios Parlamentarios, con fundamento en el artículo 257 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, recibió del Instituto Federal Electoral, copias certificadas de las 64 constancias de mayoría y de las 32 constancias de asignación a la fórmula de primera minoría, que fueron expedidas; así como el informe de la asignación de los senadores electos por el principio de representación proporcional y las sentencias del Tribunal Electoral, que recayeron a los recursos que fueron interpuestos. Así, el Senado esta compuesto por el Partido Acción Nacional (PAN) que tiene 52 escaños; el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 33; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), 26; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 6; los Partidos Convergencia y del Trabajo (PT), obtuvieron cada uno 5 y 1 se encuentra sin grupo. Como se observa ningún partido cuenta con la mayoría.

La Cámara de Diputados quedó debidamente notificada de la Constitución del Senado en la Sesión del Congreso General del 1° de septiembre. Se citó para la Sesión de Congreso General en el recinto de la Honorable Cámara de Diputados, el viernes 1° de septiembre a las 17:00 horas y se citó a la primera sesión de Cámara de Senadores el martes 5 de septiembre de 2006 a las 11:00 horas.⁽²¹⁾

La Cámara de Senadores tiene, entre otras, facultades que le confiere el artículo 76, de la Constitución Política vigente a la fecha: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el mismo ejecutivo suscribe; ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado; erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos; designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, además de las funciones legislativas y presupuestarias que la Constitución le asigna, ejerce también funciones de control hacia el Poder Ejecutivo.

La función de control que desarrolla el Congreso Mexicano, a través de sus dos cámaras, está dada en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que llevan a cabo sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que éste ajuste sus actos a las disposiciones establecidas en la Ley.

La participación del Senado como órgano de control dentro del Estado es una consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; lo que constituye uno de los elementos definitorios del Estado democrático moderno.

Otra de las acciones de control que realiza el Senado, y que tiene como propósito fiscalizar la acción política del gobierno, lo constituye el integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.⁽²²⁾

Por último se comenta que ambas Cámaras tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen nuestro sistema jurídico. El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por los acuerdos parlamentarios adoptados por la mayoría de los miembros de cada Cámara. La Carta Magna precisa que el derecho de iniciar leyes y decretos compete: a) al Presidente de la República; b) a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y c) a las legislaturas de los estados.

4. ORIGEN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

El 20 y 29 de diciembre de 2000, se aprueba y se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y con ella se crea la Auditoría Superior de la Federación, que en sus artículos transitorios establece que: se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978. La Auditoría Superior de la Federación iniciaba sus funciones a la entrada en vigor de este Decreto. La revisión de la Cuenta Pública, que incluye al Informe de Avance de Gestión Financiera, se efectuaría a partir de la Cuenta Pública del año 2001.

Con la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se le dotó, a la Auditoría Superior de la Federación, de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda. Se fundó un órgano de apoyo del Poder Legislativo en sustitución del antiguo órgano técnico, dotado jurídicamente de atribuciones para verificar e informar a los ciudadanos respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas, así como de las irregularidades y la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

El desarrollo histórico que converge en la creación de la Auditoría Superior de la Federación es muestra de que, en la medida en que el Estado se ha hecho más complejo y los ciudadanos más participativos, la reacción gubernamental se ha orientado a mejorar las condiciones y la naturaleza de su órgano de fiscalización superior. El paso de Contaduría Mayor de Hacienda a ASF no es un cambio superficial ni sólo de nombre: sus implicaciones son profundas y sus consecuencias, por lo mismo, son de gran alcance.⁽²³⁾

Bibliografía

- (1) Soustelle, Jacques, *La vida cotidiana de los aztecas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956, pp. 15 y 16.
- (2) Chavero, Alfredo, *Historia Antigua y de la Conquista en: México a través de los siglos*, México, Gustavo S. López, 1940, p. 651, Tomo I, Vol. II.
- (3) Zorita, Alonso de, *Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1963, p. 112.
- (4) Sahún, Fray Bernardino de, *Historia General de las cosas de la Nueva España*, México, Porrúa, 1982, pp. 467-468.
- (5) Fonseca, Fabián de y Urrutia, Carlos de, *Historia General de la Real Hacienda*, México, Vicente G. Torres, 1845, p. 10.
- (6) Sánchez Bella, Ismael, *La organización financiera de las indias, (Siglo XVI)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano Americana de Sevilla, 1968, pp. 123-124.
- (7) Sánchez Bella, Ismael, Op. cit., pp. 269-281.
- (8) Ibidem, pp. 59-68.
- (9) Faya Biseca, Jacinto, “Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública en México”, *Revista de Administración Pública*, No. 34, octubre-diciembre 1980 INAP, p. 62.
- (10) Flores Gómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, México, Porrúa, 1977, p. 24.
- (11) *Informes y manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1905, Tomo II, p. 438.
- (12) H. Cámara de Diputados, *Recintos de la Cámara de Diputados*, México, 1981, p. 111
- (13) *Informes...*, tomo II, p. 818.
- (14) “Porfiriato”, *Enciclopedia Microsoft R Encarta R Online* 2008; <http://es.encarta.msn.com/c1997-2008> Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.
- (15) *Diario de los debates*, 2º año, XXV Legislatura, primer período, año de 1991, pp. 10-12.
- (16) **MÉXICO**, “Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.
- (17) “División de Poderes”, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 275-276.
- (18) Instituto Federal Electoral, *Estadística de las Elecciones Federales, Histórico y Resultados Electorales 2006*, <<http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/diputados.htm>>

- (19) Faya Biseca, Jacinto, *Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública en México*, revista de Administración Pública, No. 44, octubre-diciembre, INAP, 1980, p. 62.
- (20) Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Crónica Parlamentaria, Versiones Estenográficas, martes 29 de agosto de 2006, <<http://cronica.diputados.gob.mx>>
- (21) Senado de la República, Servicios Parlamentarios, Estenografía, Versión Estenográfica, *Sesión Constitutiva de la LX Legislatura de la H. Cámara de Senadores*, martes 29 de agosto de 2006 <http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=estenografia&tipo=o&a=2006&n=08&d=29>
- (22) Senado de la República, *Control Constitucional* <<http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=control>>
- (23) Auditoría Superior de la Federación, *Marco Jurídico*, <<http://www.asf.gob.mx/marcojuridico>>

CAPÍTULO II. DEFINICIÓN, OBJETIVO, ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

1. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Las actividades de la fiscalización están firmemente vinculadas a la historia del México independiente. Desde nuestra primera Constitución, en 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual corresponde al antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.

En la historia de nuestro país ha sido constante la preocupación, por parte de los diversos gobiernos, por la institucionalización de la vigilancia en el manejo de los recursos públicos. Se han creado leyes, establecido organismos y diseñado instrumentos, de acuerdo con los alcances y los medios disponibles en cada época; no obstante, en muchos casos los funcionarios presentaban deficiencias tanto de control interno en la realización de sus operaciones, como falta de probidad en la utilización de los recursos; por lo que para reforzar su fiscalización se creó la Auditoría Superior de la Federación, a través de una reforma constitucional aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 y 30 de julio de 1999, que la dotó de competencia y atribuciones para coadyuvar a la promoción de una cultura de rendición de cuentas en la administración pública. Se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de crear la entidad de fiscalización superior de la Federación.

En el artículo 73, fracción XXIV se facultaba al Congreso para expedir la Ley que regulara la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, es decir la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normarán la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. En el 74, fracciones II y IV, se mencionaban las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, las cuales se referían a coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación y, a través de la Auditoría Superior de la Federación, se revisaría la Cuenta Pública. El artículo 78, prácticamente le asignaban a la Comisión Permanente, entre otras atribuciones, la de recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras.

Por lo que se refiere al artículo 79, se estableció que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, contaría con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; asimismo, le confirieron la fiscalización en forma posterior de los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirían en los términos de la ley. También fiscalizaría los recursos federales que ejercieran las entidades federativas, los municipios y los particulares. Entregaría el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, incluyendo los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas; investigaría los actos u omisiones que implicaran alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias y, determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; asimismo, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad y presentar las denuncias y querrelas penales.

Motivados los legisladores en darle a la Auditoría Superior de la Federación elementos para una mejor fiscalización de los recursos, el 30 de julio de 2004 se reforma nuevamente el artículo 74 en su fracción IV, en la cual se estableció que la Cámara de Diputados aprobaría anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal y las contribuciones para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Derivado de lo anterior y con la finalidad de continuar con las mejoras de fiscalización superior, el 7 de mayo de 2008, se publicaron las últimas reformas que han tenido los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso del artículo 74, fracción IV, se complementó en señalar que se podrá autorizar en el Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberían incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos; asimismo, en su fracción VI, se estableció que se revisaría la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen de la Cuenta Pública que realiza la entidad de fiscalización superior de la Federación existieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o egresos, con relación a los conceptos y partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, sólo emitirá las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La función de fiscalización se complementa al establecerse en el artículo 79 que será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; asimismo, deberá realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley; fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de

Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes.

En el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública que la Auditoría Superior de la Federación entregue a la Cámara de Diputados se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales; asimismo, contará con un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas. Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días **1** de los meses de **mayo** y **noviembre** de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

Lo anterior deja en claro que México al estar cambiando a la democracia, ya que en épocas pasadas se contaba con la dictadura de un solo partido y la sociedad al exigir mejores cuentas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el sistema de fiscalización superior a mejorado sustancialmente; por lo que fue un acierto en dotar a la entidad de fiscalización superior de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones efectiva; además, al durar ocho años en el cargo el titular de la Auditoría Superior de la Federación con posibilidad de ser reelecto otros ocho años mas, se traduce en cubrir dos legislaturas y media

dejando fuera la presión que pudiera tener de los partidos políticos, asegurar y dejar fuera especulaciones de acuerdos o arreglos de orden político.

La Auditoría Superior de la Federación mejorando cada día en el sistema de fiscalización a promovido la cultura de la rendición de cuentas y ha estimulado a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás entes que manejan recursos federales en buscar cumplir sus objetivos que le han sido fijados en los planes y programas de gobierno de una forma eficiente, eficaz y honesta.

Uno de los factores más importantes en términos de estabilidad política y vigencia del Estado de derecho es la legitimidad del gobierno ante los ciudadanos, es decir, la aceptación tácita o explícita del orden político por parte de los gobernados. La transparencia, la rendición de cuentas, el uso racional de los recursos públicos y la aplicación de políticas públicas eficaces para resolver los problemas sociales y económicos son los medios que legitiman al gobierno ante la población, y para ello la existencia de una Entidad de Fiscalización Superior fuerte, autónoma e independiente es una condición ineludible.⁽¹⁾

2. MARCO JURÍDICO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Derivado de las reformas que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 30 de julio de 1999, se procedió a reglamentar particularmente el artículo 74, por lo que el 20 y 29 de diciembre de 2000 se aprobó y se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; asimismo, el 5 de septiembre de 2001 se expidió su Reglamento Interior.

Cabe señalar que tanto la Ley de Fiscalización Superior de la Federación como el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación han sufrido varias modificaciones a partir de su publicación.

El dotar de atribuciones suficientes a la Entidad de Fiscalización Superior, es garantizar el correcto funcionamiento como instancia promotora de las mejores prácticas administrativas y de gobierno y la promoción de una cultura administrativa nueva, que abarca valores como transparencia, rendición de cuentas y aplicación de criterios de economía, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. El marco jurídico resultante de este proceso, y que norma la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, contiene importantes líneas estratégicas:

- a) Establece el carácter público de los informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.
- b) Ordena que las revisiones se efectúen con mayor oportunidad, y se reduzcan los plazos para la entrega de los informes.
- c) Faculta a la Auditoría Superior de la Federación para solicitar, en cualquier momento, informes a los distintos poderes y entes auditados.
- d) Amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para llevar a cabo auditorías al desempeño que permiten determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo los objetivos previstos.
- e) Otorga a la entidad fiscalizadora facultades para efectuar revisiones a los poderes de la Unión, a los órganos federales autónomos y, en general, a todas las instituciones que ejercen recursos federales, incluyendo los estados, los municipios y los particulares.
- f) Concede nuevas atribuciones en materia de sanciones económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades cuando se determinen daños patrimoniales a la hacienda pública.
- g) Otorga autonomía técnica y de gestión a la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de recursos.

El propósito de estas disposiciones es garantizar la neutralidad en la operación del órgano técnico de fiscalización, para evitar presiones políticas de interés partidista.⁽²⁾

La actuación de la Auditoría Superior de la Federación se fundamenta en primer lugar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en su Reglamento Interior y se ajusta a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; asimismo, como disposiciones legales supletorias a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que en su artículo 6 señala que: a falta de disposición expresa en la ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria); el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del Derecho Común, sustantivo y procesal.

3. DEFINICIÓN DE AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción III, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; y 1 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, es la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, la cual tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, cuya función de fiscalización, será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

4. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

De acuerdo con el marco legal vigente, la función de la Auditoría Superior de la Federación es fiscalizar el gasto y el desempeño de la administración pública, con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en la cuenta pública anual, así como el de la normativa aplicable.

Para cumplir cabalmente con el mandato constitucional, la Auditoría Superior de la Federación, ha hecho los ajustes pertinentes dando cuerpo a su organización y orientando sus esfuerzos bajo un marco rector que contiene elementos que sustentan su actuación, es por ello que la misión que tiene es informar veraz y oportunamente a la Honorable Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que tienen el privilegio de servir. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación, tiene los objetivos siguientes:

- Revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de manera objetiva, imparcial y oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la Honorable Cámara de Diputados y de la sociedad.
- Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.
- Apoyar al Honorable Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.
- Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la Honorable Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo de clase mundial.
- Establecer programas de aseguramiento de la calidad con el fin de constatar que se aplican las técnicas de auditoría apropiadas; que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la

representatividad y los niveles de confianza requeridos; que el contenido y calidad de los informes sean acordes con los objetivos previstos; y que el sistema automatizado de seguimiento y control de las acciones promovidas permita conocer su impacto económico y social.⁽³⁾

Coadyuvando con la misión y objetivos de la visión institucional, la Auditoría Superior de la Federación ha prestado considerable atención a fiscalizar, evaluar y señalar las repercusiones del endeudamiento público no como un mero ejercicio de control financiero, sino como un medio para alertar al Poder Legislativo y a la sociedad a promover y requerir a los responsables de la gestión de la deuda pública la adopción de las mejores y más sanas prácticas gubernamentales para su administración, transparencia y rendición de cuentas; asimismo, ha identificado áreas de opacidad y riesgo, dentro de las cuales destacan: la eficiencia recaudatoria del Estado; fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos; pensiones y jubilaciones; recursos federales transferidos a estados y municipios; proyectos de infraestructura productiva de largo plazo; recursos destinados a procesos electorales; educación pública; sistema contable gubernamental; sistema de evaluación del desempeño; donativos de recursos públicos; mejora regulatoria; remuneraciones de servidores públicos; y preservación ambiental y desarrollo ecológico.

Una gran cantidad de recursos es asignada a estos rubros, por lo que se impone una vigilancia efectiva sobre su uso y disposición, de tal modo que la sociedad pueda contar con la certidumbre de su manejo. Atender estas áreas estratégicas tendrá como resultados adicionales preservar el patrimonio nacional, abatir la corrupción, contar con un gasto público más eficiente, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades de mejora en la administración pública. Asimismo, la identificación de las áreas de opacidad y riesgo constituye un insumo de gran valor para el legislador. En muchas ocasiones, la creación de una normativa específica que subsane las carencias de la disposición general, conducirá a reducir la discrecionalidad del funcionario público en la aplicación de la ley y permitirá un uso transparente de los recursos públicos.⁽⁴⁾

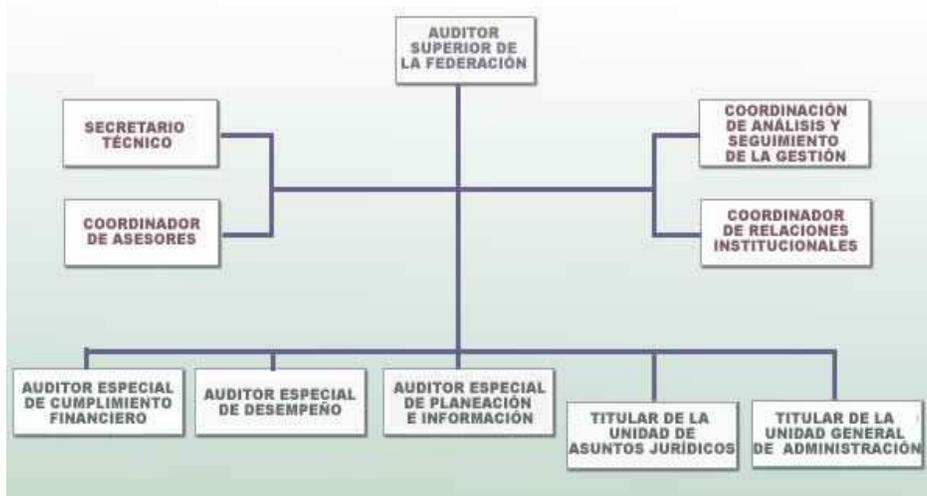
5. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

De conformidad con el artículo 2o. del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2007, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con un Auditor Superior de la Federación; tres auditores Especiales (de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información; dos titulares de Unidad (de Asuntos Jurídicos y General de Administración); 19 directores Generales; 51 directores de Área; y 131 Subdirectores; asimismo, contará con Jefes de Departamento y Auditores. El Auditor Superior de la Federación contará además con el apoyo de las siguientes unidades administrativas: Coordinación de Asesores, Secretaría Técnica, Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión y Coordinación de Relaciones Institucionales, las cuales ejercerán las atribuciones que se señalen en los Manuales de Organización y de Procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación.

Los principales organigramas actuales, son los siguientes:⁽⁵⁾

Primeramente se encuentra el Auditor Superior de la Federación y funcionarios que dependen de él (Organigrama 1). El Auditor Especial de Cumplimiento Financiero contará con cinco Direcciones Generales (Organigrama 2). Del Auditor Especial de Desempeño dependerán cuatro Direcciones Generales (Organigrama 3) y el Auditor Especial de Planeación e Información contará bajo su mando con tres Direcciones Generales (Organigrama 4)

ORGANIGRAMA 1



ORGANIGRAMA 2



ORGANIGRAMA 3



ORGANIGRAMA 4



6 ATRIBUCIONES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Las atribuciones del Auditor Superior de la Federación, de los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación, de los Directores Generales y demás asuntos que le competen a la Auditoría Superior de la Federación, se encuentran establecidas en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2007, el cual está dividido en ocho capítulos.

El capítulo I, Del ámbito de Competencia y Organización de la Auditoría Superior de la Federación, establece que la Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública para lo cual se le asignan una estructura y funcionarios públicos; asimismo, deberá conducir sus actividades en forma programada; y establecerá un Consejo de Dirección como órgano de consulta, análisis y aprobación de las estrategias institucionales.

En el capítulo II, De las Atribuciones del Auditor Superior de la Federación, se señalan las atribuciones del Auditor Superior de la Federación, la primera corresponde a la representación de la entidad de fiscalización superior de la Federación; al trámite y resolución de los asuntos de su competencia y que, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá delegar sus facultades, en forma general o particular mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de que las ejerza directamente cuando lo estime pertinente, pero en ningún caso podrá delegar las facultades referidas en el artículo 6° de este ordenamiento.

De las Atribuciones de los Auditores Especiales, establecidas en el capítulo III, consta de cuatro artículos en los cuales se exponen las atribuciones que en lo general y en lo particular deberán cumplir para auxiliar al Auditor Superior de la Federación en el ejercicio de sus funciones. En el artículo 7 se establecen las atribuciones generales de los Auditores Especiales y, en lo particular, para el despacho de los asuntos de su competencia se especifican en los artículos 8, 9 y 10 para los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información, respectivamente.

Al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero le corresponde supervisar la ejecución de auditorías para verificar que los ingresos correspondan a los estimados, y que fueron obtenidos, registrados y controlados de

conformidad con la normatividad aplicable; que los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en la materia. Coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones para constatar que los egresos se ajustaron a lo presupuestado y aplicado al fin establecido; constatar que las erogaciones fueron debidamente justificadas y comprobadas y que los recursos asignados o transferidos se aplicaron con apego a los programas aprobados. Realizar exámenes a los sistemas administrativos y mecanismos de control interno de las entidades fiscalizadas; verificar que la contratación de servicios diversos, inversiones físicas federales, adquisiciones y arrendamientos, así como también que el uso, destino, afectación, baja y destino final de bienes muebles e inmuebles, se hayan ejecutado de acuerdo a la normatividad aplicable; vigilar que los recursos federales transferidos y reasignados a las entidades federativas, los municipios, las delegaciones y los particulares, se hayan recibido y aplicado a los fines previstos.

Al Auditor Especial de Desempeño corresponde, entre otras, coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones de las Direcciones Generales a su cargo, con el propósito de revisar en forma sistemática, organizada y objetiva, los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas sectoriales o regionales, estrategias empresariales del sector público federal, así como el funcionamiento de las entidades fiscalizadas; supervisar que durante las intervenciones de las Direcciones Generales a su cargo, se constate que en la ejecución de los programas, proyectos y acciones, se hayan efectuado los registros esenciales y que los procedimientos aplicados hayan sido suficientes para salvaguardar y controlar debidamente los bienes públicos y para garantizar un control eficaz de la estimación, recaudación y asignación de los ingresos de la Federación. Coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño y especiales orientadas a verificar que los gastos correspondieron a los autorizados y que se efectuaron con economía, eficacia y eficiencia; que las auditorías de desempeño y estudios permitan constatar que los bienes producidos y servicios ofrecidos por las entidades fiscalizadas correspondieron a los recursos erogados y cumplieron las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía y que en las auditorías especiales y evaluaciones a los procesos de: creación, fusión, venta o desincorporación de las entidades paraestatales; concesión de servicios públicos federales, y de apoyo para saneamiento financiero, se constate el cumplimiento de la legislación aplicable y que las acciones resulten rentables en términos financieros y socio-económicos.

Al Auditor Especial de Planeación e Información le corresponde, entre otras, determinar y disponer la preparación de los análisis temáticos para efectos de la planeación e integración del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones y la preparación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública; coordinar y supervisar la elaboración de los análisis de los temas debatidos en las comparecencias ante las Comisiones Legislativas del H. Congreso de la Unión por parte de los titulares y servidores públicos de los entes sujetos a fiscalización, a fin de identificar sectores, programas, proyectos y otros elementos significativos para la planeación de las auditorías; establecer los criterios para el análisis del Informe Presidencial, las memorias de labores de los entes sujetos de revisión y los informes que por ley deben rendir los entes públicos federales y dirigir la elaboración de estudios sobre el comportamiento de la economía nacional y de las finanzas públicas; coordinar y supervisar el análisis de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de producir documentos que coadyuven en la elaboración del Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; también, organizar y supervisar el examen de la información económica, financiera, programática y presupuestal que se presente en la Cuenta Pública y en el Informe de Avance de Gestión Financiera; establecer la metodología para la planeación de las revisiones sobre la Cuenta Pública y coordinar la integración y actualización del marco normativo general para la fiscalización de la gestión gubernamental, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

En el capítulo IV, De las Atribuciones de los Titulares de las Unidades, dispone que corresponde a los Titulares de las Unidades, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos del Reglamento, las atribuciones, entre otras, de acordar con el Auditor Superior de la Federación el despacho de los asuntos relacionados con las Direcciones Generales de su adscripción o de los programas cuya coordinación se les hubieren asignado. El Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos representara a la Auditoría Superior de la Federación ante los

Tribunales de la República y ejercer las acciones inherentes en los procedimientos civiles, penales, administrativos o de cualquier otra índole que se instauren con motivo de los resultados del ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación o en aquellos en que sea requerida su intervención; asimismo, someterá a la consideración del Auditor Superior de la Federación, en apoyo de las direcciones generales auditoras los proyectos de documentos mediante los cuales se promueva el fincamiento de responsabilidades civiles, penales, políticas o administrativas, así como la intervención de la instancia recaudadora, derivadas del cumplimiento de las atribuciones legales de la Auditoría Superior de la Federación; elaborar y someter a consideración las denuncias y querellas penales que procedan como consecuencia del cumplimiento de las atribuciones legales conferidas a la Auditoría Superior de la Federación y coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales de los que forme parte; así como los pliegos de observaciones que se deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que practiquen las áreas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo que se refiere a las atribuciones de los directores Generales, directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento y Auditores, se encuentran señaladas en los artículos del 14 al 37 correspondientes a los capítulos V, De las Atribuciones de los Directores Generales, VI, De las Atribuciones de los Directores y Subdirectores y VII, De las Atribuciones de los Servidores Públicos Auxiliares.

Cabe señalar que los directores Generales, para el despacho de los asuntos de su competencia, serán auxiliados por los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento, señalados en el artículo 88 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y 2º del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación; así como por los Secretarios Técnicos, Administrativos, Apoyos Técnicos y demás personal de apoyo especializado para el mejor desempeño de sus funciones. La denominación, organización y funciones de las Unidades Administrativas que no se señalen en el Reglamento, se precisarán en el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.

En el capítulo VIII, De la Suplencia de los Funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación, se determina que, en las ausencias temporales del Auditor Superior de la Federación, éste será suplido por los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación, en ese orden, y que en el caso de falta definitiva del Auditor Superior de la Federación y, en tanto sea designado un nuevo titular conforme a las disposiciones y al procedimiento señalado en el capítulo I, del título séptimo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se aplicará el mismo orden de la suplencia por ausencias temporales referido anteriormente y sólo a falta o ausencia de todos ellos, deberá encargarse provisionalmente de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

Bibliografía

- (1) Figueroa Neri, Aimée, *La Auditoría Superior en México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Color, 2007. pp. 29-41.
- (2) Figueroa Neri, Aimée, Op. cit., pp. 32-36.
- (3) Auditoría Superior de la Federación, *Visión Institucional*, México, Zappata Diseñadores, 2006, pp. 16-17.
- (4) Figueroa Neri, Aimée, Op. cit., pp. 37-38.
- (5) Auditoría Superior de la Federación, *Estructura Orgánica*, <<http://www.asf.gob.mx/>>

CAPÍTULO III. CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL

1. ANTECEDENTES DE LA CUENTA PÚBLICA

A diferencia de las épocas precolombina y colonial que, aun cuando recababan impuestos de las personas y pueblos dominados, los gobernantes en realidad no informaban de sus actos y mucho menos de cómo se utilizaban los recursos financieros, la rendición de cuentas es fundamental en todos los países democráticos, ya que el exigir los informes correspondientes a su gestión, los funcionarios de cualquier nivel se vuelven más responsables de sus quehaceres asignados, se evita desde las pequeñas faltas administrativas que conciente o inconciente se llevan a cabo, hasta la corrupción de personas y grupos bien organizados difíciles de detectar. La rendición de cuentas esta ligada a la división de poderes.

Desde la primer Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 4 de octubre de 1824 por el Congreso General Constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le impusieron sus comitentes, para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, estableció en su artículo 120 que: “Los secretarios del despacho darán a cada cámara luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.” A partir de esta fecha hasta la consumación de la revolución mexicana, exceptuando parte del régimen porfirista, los informes, aunque deplorables derivado de los disturbios, guerras civiles e intervenciones extranjeras, señalaban la situación de la Hacienda Pública del momento.

En el Decreto número 437 del 16 de noviembre de 1824 donde se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, se estableció en los artículos 50 y 51 que la memoria del ramo de hacienda y la de crédito público debían comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados tanto de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas como de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubiesen satisfecho.

Con la publicación del Decreto número 437 “Sobre la Memoria del Ministro de Hacienda”, el 8 de mayo de 1826, se disponía en el artículo 2º: que se debía informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; en el mismo decreto se regula con detalle la formulación de la cuenta y su contenido, que debería dividirse en: Valores y Distribución. En los artículos 7 y 8 se indicaba que los valores se presentarían en estados particulares de cada uno de los ramos que componían el erario de la federación, especificándose en ellos los valores totales de las rentas, los inventarios, en sueldos y gasto, de su administración; a la cuenta de que se tratara se debería acompañar de los comprobantes respectivos, que en cumplimiento del artículo 14 de la Ley del 16 de noviembre de 1824, le hubieren presentado al Secretario del Despacho de Hacienda, la Tesorería General, las Comisarías, administraciones y empleados.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, se estableció en su artículo 89 que “Los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.”

Mediante decreto del 18 de noviembre de 1873, el congreso indicaba como el ejecutivo debería presentar cada año la “Cuenta de la Federación”, la cual se integraba en dos partes (ingresos y egresos en forma de estado), con un resumen del movimiento efectivo. Las cuentas generales de ingresos y egresos se comprobarían con el resumen de las cuentas particulares de las oficinas subalternas, para lo cual se establecerían los plazos para que se concentraran esas cuentas a la Tesorería General encargada de la

presentación de la cuenta, que debería comprender el ejercicio fiscal del 1º de julio de cada año al 30 de junio del siguiente. Se debería remitir a la Contaduría Mayor un ejemplar de la Cuenta General, con los comprobantes y libros originales, antes del 14 de diciembre del siguiente año. Asimismo, se debería remitir a la Contaduría los libros y comprobantes originales de las oficinas de rentas fiscales.

El 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial por el Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, la cual en su artículo 93 establece que: “Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.” El 31 de enero de 1974 sufre el artículo 93, la primer modificación, con la cual amplía a las dependencias que deben rendir cuentas, así como aquellos que podrán ser citados por las cámaras, que a la letra dice: “Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos.” Tres años después, el 6 de diciembre de 1977 se añade a este artículo que: “Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

Para 2007, se vuelve a reformar los dos primeros párrafos del artículo 93 quedando como sigue: “Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.”

En la última reforma a este artículo, el 15 de agosto de 2008, se menciona que se reforma el párrafo segundo y se adiciona los párrafos cuarto y quinto, quedando como sigue: Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que responda a interpelaciones o preguntas. Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción. El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.”

2. ¿POR QUÉ EL GOBIERNO RINDE CUENTAS?

El Gobierno rinde cuentas por dos razones, la democrática y la jurídica. En los regímenes autocráticos no se informaba sobre el origen y destino de los recursos financieros públicos, es por ello la famosa frase de Luis XIV Rey de Francia, conocido como el Rey Sol, “El Estado Soy Yo”.

Razón democrática.

En el régimen democrático, como es el caso de nuestro país, el gobierno debe informar al pueblo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Poder Ejecutivo, lo que hace con los recursos que proveen los gobernados.

La democracia se define también a partir de la clásica clasificación de las formas de gobierno realizada primero por Platón y Aristóteles después, en tres tipos básicos: monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno de pocos), democracia (gobierno de la multitud para Platón y "de los más", para Aristóteles).

El término democracia proviene del antiguo griego (δημοκρατία) y fue acuñado en Atenas en el siglo V a.C. a partir de los vocablos δῆμος («demos», que puede traducirse como «pueblo») y κρατῶν («kratós», que puede traducirse como «poder» o «gobierno»).(1)

Razones jurídicas.

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 y sus modificaciones correspondientes, se encuentra la primera razón jurídica por el cual la Administración Pública debe rendir cuentas. En su artículo 93 establece que "Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.", el artículo 74, señala que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, fracción VI, tercer párrafo: "La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente." A partir de la Carta Magna, se desprenden las siguientes:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con su última modificación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008, establece en su artículo 31, fracción XVIII, que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde "Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal".
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con su última modificación, publicada el 13 de noviembre de 2008, establece en su artículo 1, párrafo segundo que: "Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género." Asimismo, el artículo 92 señala que: "Los estados financieros y demás información financiera, presupuestaria y contable que emanen de las contabilidades de los ejecutores de gasto, serán consolidados por la Secretaría, la que será responsable de formular la Cuenta Pública y someterla a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, para su presentación en los términos de la fracción IV (VI) del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
- La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación con su última modificación el 13 de junio de 2006, en su artículo 6, primer párrafo establece que: "El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales."
- La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2008, establece: "Artículo 8.- La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales." "Artículo 9.- A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, los Poderes de la Unión y los entes públicos federales harán llegar con la debida anticipación al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información que dicha dependencia les solicite."

3. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL

Antes de adentrarnos a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, nos haremos la pregunta ¿Qué es un presupuesto? y ¿Qué es el Presupuesto de Egresos de la Federación?

El presupuesto es un conjunto de previsiones reflejadas en términos monetarios para cubrir el gasto anual, en nuestro caso, el gasto público de la Administración Pública Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación es un Lineamiento presentado en forma de anteproyecto a la Cámara de Diputados de México por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objeto de programar el gasto de los recursos federales recaudados por medio de impuestos, derechos y aprovechamientos, y que se distribuye a los tres poderes de la Unión en sus tres niveles: federal, estatal y municipal.⁽²⁾

El presupuesto permite la realización de las actividades que les corresponde desarrollar a los tres poderes de la federación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial incluyendo los presupuestos de los entes autónomos, de las entidades y, de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley. Cada uno de ellos formula, según sus necesidades y atendiendo a la norma vigente en materia de programación y presupuestación, un proyecto que se envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su concentración y envío al poder legislativo para examen, discusión y aprobación correspondiente.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, documento que autoriza la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.

El gasto público es utilizado por el Gobierno Federal con fin de: proporcionar, entre otros, servicios educativos y de salud; construir carreteras y vivienda; apoyar el desarrollo del campo; generar y distribuir electricidad; garantizar la soberanía y seguridad nacional; procurar e impartir justicia; desarrollar actividades legislativas; transferir recursos a los estados y municipios; sostener relaciones con otros países y para atender el costo financiero de la deuda.

Para cubrir dicho gasto ¿De dónde vienen esos recursos? El Gobierno Federal los obtiene del pago de los impuestos y otras contribuciones de la sociedad; de los ingresos del petróleo; de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos; de las contribuciones de trabajadores y patrones al sistema de seguridad social; así como de financiamientos que contrata. La principal fuente de financiamiento del presupuesto es la contribución ciudadana por concepto de impuestos, el pago de derechos y productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos; y que la diferencia entre estos ingresos y el Gasto Público, cuando este último es mayor, se cubre con deuda pública, esto es, con los préstamos que el Gobierno adquiere. Así, el ingreso anual es igual al monto de Gasto Público.

Pero, ¿Qué tiene que ver el Presupuesto de Egresos de la Federación con la Cuenta Pública? Al respecto, se cometa que en la Cuenta Pública se informan los ingresos captados y los gastos realizados en el año fiscal por el gobierno federal, éstos gastos se tienen que ajustar, entre otras normas, al presupuesto señalado en el documento denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, en él se encuentra la orientación, el destino y el tipo de gasto.

La presentación del proyecto y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, normativamente tiene su origen en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse

para cubrirlo. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.”

Para dar cumplimiento a lo señalado por la Carta Magna, se han emitido disposiciones que complementan y detallan el proceso que lleva la presentación y aprobación de los ingresos y egresos de la Administración Pública Federal, como son la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 y última reforma el 13 de junio de 2003, establece en su artículo 7o. que “El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.” El artículo 27 señala que “Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.”

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 y última reforma el 31 de diciembre de 2008, dispone con más precisión el proceso que lleva la presentación y aprobación del presupuesto en los artículos 5, del 16 al 18, del 24 al 30, del 32 al 34 y del 37 al 44.

En el capítulo I del Título primero “Disposiciones Generales”, artículo 5, se establece la autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto para aprobar y enviar sus proyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos. En el capítulo II “Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria”, artículos 16 al 18, se indica que el Presupuesto de Egresos se elaborará con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los objetivos anuales, estrategias y metas; las proyecciones de las finanzas públicas y los resultados de las finanzas públicas; asimismo, que el proyecto de Presupuesto de Egresos debe contribuir al equilibrio presupuestario; además, que toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

En el Título segundo “De la Programación, Presupuestación y Aprobación”, capítulo I, artículos del 24 al 38 y capítulo II, artículos 39 y 41, se indica la metodología, las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas; las previsiones de sus ingresos, del gasto corriente (recursos humanos, materiales, servicios generales, financieros y de otra índole), de gastos destinados a comunicación social, de inversión física y financiera y de otras erogaciones de capital, así como previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres, para el Fondo de Desastres, y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas; deberán presentar la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente; además, de sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría.

El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones: la administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables; la funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas; la económica, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales, y la geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero. En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa.

Específicamente en los artículos 42 al 44 del capítulo III “De la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes”, se establece el procedimiento de la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. En términos generales el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo, sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; y enumeración de los programas prioritarios y sus montos. Remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos. Envió al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año los criterios generales de política económica, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta; la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal y el proyecto de Presupuesto de Egresos; la Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre; el Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados y el Ejecutivo Federal, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado.

Dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá comunicar a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable y al nivel de desagregación que determine el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se deberá enviar copia de dichos comunicados a la Cámara de Diputados. A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar 5 días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la Secretaría.

La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios.

Como conclusión se puede decir que en ejercicio de la facultad que confiere el artículo 71, fracción I, y en cumplimiento del artículo 74, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 7o. de la Ley de Planeación y 40 y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presidente de la República somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Una vez que se lleva a cabo su aprobación, se publican en el Diario Oficial de la Federación. Para los correspondientes al ejercicio de 2009, los decretos fueron aprobados y publicados como sigue:

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, fue aprobada y rubricada por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el 21 de octubre de 2008; asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República el Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia y su debida publicación, expidió el 3 noviembre de 2008, el Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, debidamente rubricado tanto por el Presidente como por el Secretario de Gobernación. Derivado de lo anterior esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 2008, con vigencia a partir del 1º: de enero de 2009.

Por lo que respecta al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, fue aprobado y rubricado por La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión el 11 de noviembre de 2008, en cumplimiento de la facultad que le confiere la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, el 27 de noviembre de 2008, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República el Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia y su debida publicación, fue rubricado el Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal por el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación. Este decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008, con vigencia a partir del 1º: de enero de 2009.

Derivado de la aprobación de la Ley de Ingresos del Presupuesto y del Presupuesto de Egresos de la Federación, los tres poderes de la unión, ejercen su presupuesto en lo individual y al final del ejercicio, elaboran el documento con el que dan cuenta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la forma y términos en que fueron captados sus ingresos y gastados los recursos que les fueron asignados. Esta Secretaría depura toda la información contable y financiera y elabora finalmente un documento que recibe el nombre de Cuenta Pública.

4. DEFINICIÓN DE CUENTA PÚBLICA

La rendición de cuentas a través del documento denominado Cuenta Pública, constituye el acto democrático con el cual la federación da a conocer a la representación nacional, el volumen de ingresos captados y los gastos realizados a lo largo de un año y la forma de administrarlos, con ello se pondera lo realizado y lo programado.

De acuerdo al artículo 2º., fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2008, Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal

comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

De conformidad al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, la Cuenta Pública es el informe contable de las partes ejercidas en un año fiscal de acuerdo al Presupuesto de Egresos aprobado y a los planes de gobierno. Asimismo, señala que es el estado financiero y contable de los poderes del gobierno, cuyo control corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El control financiero se efectúa a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, verificándose el apego de la gestión financiera de los poderes del gobierno hacia las leyes, planes y normas prescriptivas sobre el ejercicio del presupuesto público.⁽³⁾

5. OBJETIVO DE LA CUENTA PÚBLICA

Una vez elaborada la Cuenta Pública y, después de haber cumplido una serie de formalidades, llega a la Cámara de Diputados para ser revisada a través de la Auditoría Superior de la Federación, en ese sentido el objetivo de la Cuenta Pública es convertirse en la herramienta fundamental para que la Cámara de Diputados, controle el gasto gubernamental, constituye un instrumento idóneo para fiscalizar y evaluar el quehacer público.

6. UTILIDAD DE LA CUENTA PÚBLICA

Los elementos que dan la utilidad a la Cuenta Pública son los siguientes:

- Constatar el origen y destino de los recursos autorizados y ejercidos.
- Permite conocer los esfuerzos realizados durante el año por la Administración Pública Federal y, en su caso, observar si el presupuesto se registró y ejerció de manera transparente, respetuoso de la legalidad y promotor del desarrollo económico y social.
- Comprobar si los resultados obtenidos fueron acordes a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Verificar y medir, en su caso el grado de avance, el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Lo anterior nos lleva a señalar que la utilidad de la Cuenta Pública es aplicar, a través de la Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización superior, evaluar su contenido, e informar al pueblo, cómo, cuándo y en qué forma fueron erogados los recursos financieros bajo su administración y como fueron financiados. Es además marco de referencia para la evaluación del cumplimiento de los programas contenidos en el presupuesto de egresos, constituye un instrumento de apoyo para administrar, en tanto que aporta información para calificar la situación administrativa de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de todos aquellos organismos que reciben presupuesto federal, lo que hace posible una correcta y mejor orientada planificación económica y social del país; asimismo, hace posible determinar la honestidad, la eficacia, la eficiencia y la eficiencia en la administración de los fondos públicos. Solo con la revisión que de la Cuenta Pública realiza la Auditoría Superior de la Federación es posible hacer del conocimiento del pueblo mexicano la manera de cómo la federación ha utilizado los recursos de la Nación.

7. ESTRUCTURA DE LA CUENTA PÚBLICA

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuarto, fracción IV, transitorio, del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 2008, el Ejecutivo Federal somete a consideración de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la última enviada corresponde al ejercicio fiscal de 2007.

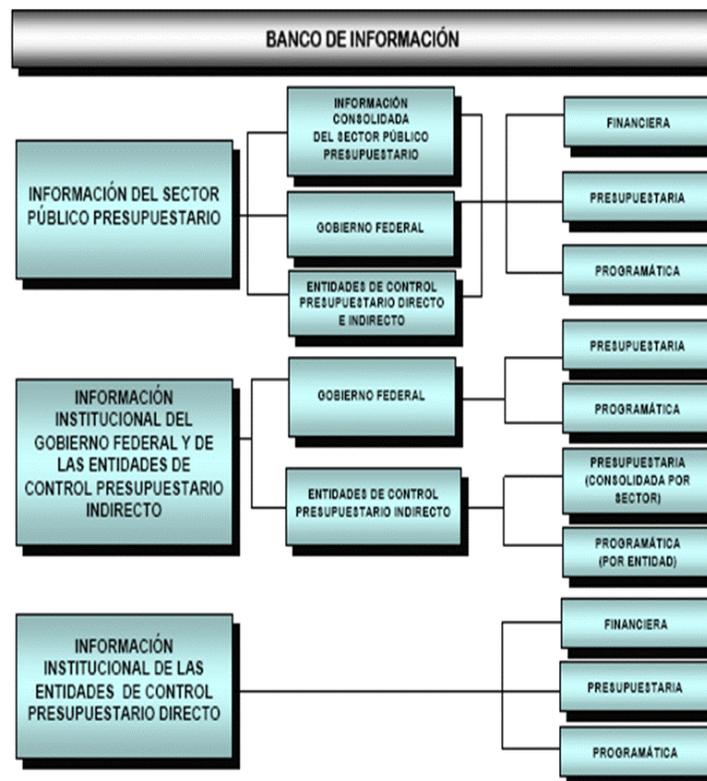
En un periodo muy corto, el Ejecutivo ha facilitado la presentación de la Cuenta Pública, ya que, además de enviarla al Poder Legislativo en disco compacto, se manda en forma impresa y se publica en la página de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto último para que la población en general tenga acceso a la información relacionada con la gestión gubernamental.

La publicación electrónica consta de un disco que contiene el tomo de Resultados Generales y el Banco de Información, donde se da cuenta de los resultados obtenidos con los recursos autorizados y se proporcionan los elementos necesarios para los trabajos de revisión y fiscalización que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, con objeto de apoyar la difusión de los principales resultados de las finanzas públicas se acompaña de un folleto, en donde se resumen las acciones y alcances obtenidos en materia de ingresos, gasto y deuda públicos, junto con el desempeño de las principales variables económicas.

Adicionalmente, se presentan los siguientes anexos: Avances en la Implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño; Dictámenes de Auditores Externos a los Estados Financieros de las Entidades de Control Presupuestario Directo e Indirecto, para estas últimas la información se reúne en 17 discos compactos, uno por cada sector; Memoria Circunstanciada enero-diciembre de 2007 del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a Favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil Correspondiente a 2007; e Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2007.

El tomo de Resultados Generales muestra los aspectos más relevantes de la gestión financiera del sector público con base en información de tipo presupuestal y con un enfoque eminentemente económico, su contenido es el siguiente:

El Banco de Información contiene los datos financieros, presupuestarios y programáticos de mayor detalle de las dependencias, ramos generales y autónomos, así como de las entidades de control presupuestario directo e indirecto, los cuales se organizan para su consulta con base en la siguiente estructura:



FUENTE: Secretaría De Hacienda y Crédito Público

El Banco de Información, además de la presentación que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta compuesto por tres apartados, la Información del Sector Público Presupuestario, Información Institucional del Gobierno Federal e Información Institucional de Entidades de Control Presupuestario Directo.⁽⁴⁾

8. ESTADOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS QUE CONSOLIDAN LA CUENTA PÚBLICA

De conformidad al artículo 7º. de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2008, la cuenta pública está constituida por: a) los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; b) la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; c) los efectos o las consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos; y d) el resultado de las operaciones de los poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público consolida los estados financieros y presupuestarios, como sigue:

El tomo de Resultados Generales:

Análisis de Resultados Generales

- Panorama Económico y Resultados de Finanzas Públicas
- Política de Ingresos

- Política de Gasto Público
- Política de Deuda

Clasificación Funcional del Gasto Público

- Clasificación Funcional del Gasto Público
- Funciones de Desarrollo Social
 - Educación
 - Salud
 - Seguridad Social
 - Urbanización
 - Vivienda
 - Agua Potable y Alcantarillado
 - Asistencia Social
- Funciones de Desarrollo Económico
 - Energía
 - Comunicaciones y Transportes
 - Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Forestal
 - Temas Agrarios
 - Desarrollo Sustentable
 - Desarrollo Laboral
 - Desarrollo Empresarial
 - Turismo
 - Ciencia y Tecnología
- Funciones de Gobierno
 - Soberanía
 - Relaciones Exteriores
 - Gobernación
 - Orden, Seguridad y Justicia
 - Administración Pública

Estados Financieros y Presupuestarios Básicos

- Estados Financieros del Gobierno Federal
- Estados Financieros de Entidades de Control Presupuestario Directo
- Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo

Apéndice Estadístico

- Resultados Presupuestarios
- Ingresos Presupuestarios
- Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes
- Gastos Presupuestarios
- Deuda Pública
- Clasificación Funcional del Gasto
- Conciliación de Cifras de Resultados Generales con Estados Presupuestarios Básicos
- Siglas y Abreviaturas.

El Banco de Información, con sus tres apartados:

Información del Sector Público Presupuestario:

Información Financiera

- Compatibilidad de la Deuda Externa del Sector Público Presupuestario
- Deuda Externa del Sector Público Presupuestario por País Acreedor y Divisa

Resumen Programático: Cumplimiento y Causas de Incumplimiento de los Indicadores de Resultados

- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público por Grupo Funcional
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público en el Grupo Funcional Gobierno
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público en el Grupo Funcional Desarrollo Social
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público en el Grupo Funcional Desarrollo Económico
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público por Clasificación Administrativa
- Resumen de las Causas de Incumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público por Grupo Funcional
- Resumen de las Causas de Incumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público en el Grupo Funcional Gobierno
- Resumen de las Causas de Incumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público en el Grupo Funcional Desarrollo Social
- Resumen de las Causas de Incumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público en el Grupo Funcional Desarrollo Económico
- Resumen de las Causas de Incumplimiento de los Indicadores de Resultados del Sector Público por Clasificación Administrativa

Información Institucional del Gobierno Federal:

Honorable Cámara de Diputados

Información Presupuestaria

- Resumen de Egresos por Capítulo y Concepto de la Honorable Cámara de Diputados

Presupuesto Programático

- Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado
- Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado
- http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/documentos/g01/g0101t16.pdf Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados y Presupuesto por Actividad Institucional
- Análisis del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados

Honorable Cámara de Senadores

Información Presupuestaria

- Resumen de Egresos por Capítulo y Concepto de la Honorable Cámara de Senadores

Presupuesto Programático

- Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado
- Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados
- Resumen del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados y Presupuesto por Actividad Institucional
- Análisis del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados

Auditoría Superior de la Federación

Información Presupuestaria

- Resumen de Egresos por Capítulo y Concepto de la Auditoría Superior de la Federación

Presupuesto Programático

- Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado
- Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado

Información Institucional de Entidades de Control Presupuestario Directo:

Información Financiera

- Estado de Pasivo Titulado

Información Presupuestaria

- Estado Analítico de Ingresos
- Detalle del Presupuesto de Egresos.

Presupuesto Programático

- Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado
- Ejercicio Funcional Programático Económico Financiero del Gasto Programable Devengado
- Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable en Flujo de Efectivo
- Análisis del Cumplimiento de los Indicadores de Resultados

Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS)

- Avance Financiero y Físico de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo en Construcción (Millones de Pesos de 2007)
- Avance Financiero y Físico de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo en Construcción (Millones de Dólares)
- Compromisos de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Inversión Directa en Operación (Millones de Pesos de 2007)
- Compromisos de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Inversión Directa en Operación (Millones de Dólares)
- Flujo Neto de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Inversión Directa en Operación (Millones de Pesos de 2007)

- Flujo Neto de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Inversión Condicionada en Operación (Millones de Pesos de 2007)
- Metas o Capacidad de Producción de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Inversión Financiada Directa y Condicionada en Operación
- Estado de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo al 31 de Diciembre de 2007
- Valor Presente Neto por Proyecto de Inversión Financiada Directa y Condicionada (Millones de Pesos de 2007)
- Compromisos de Proyectos de Inversión Financiada Directa y Condicionada Respecto a su Costo Total Adjudicados, en Construcción y en Operación (Millones de Pesos de 2007). ⁽⁵⁾

9. QUIENES INTERVIENEN EN LA ELABORACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

A los tres niveles de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, incluyendo los entes autónomos y los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, les corresponde elaborar la cuenta pública de la parte de los recursos que les asignaron para su ejercicio, por lo que harán llegar con la debida anticipación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información que dicha dependencia les solicite y en los términos que les señale, para que ésta consolide y remita en tiempo y forma a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del Gobierno Federal.

Bibliografía

- (1) "Democracia", *Wikipedia, La enciclopedia Libre*, <<http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>>
- (2) "Presupuesto de Egresos de la Federación", *Wikipedia, La enciclopedia Libre*, Categoría Política de México <http://es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto_de_egresos_de_la_federaci%c3%B3n>
- (3) "Cuenta Pública", *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 227-228, Biblioteca Virtual, Obras de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dic_tparla.htm>, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf>
- (4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/index.html>
- (5) idem.

CAPÍTULO IV. AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

1. DEFINICIÓN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Como hemos señalado en los capítulos anteriores, la fiscalización superior no se había llevado como tal. Inicialmente, la auditoría se limitaba a las verificaciones de los registros contables, dedicándose a observar si los mismos eran exactos; por lo que se cotejaba lo registrado contra las pruebas de lo acontecido y las respectivas referencias de los registros. Con el tiempo, el campo de acción de la auditoría, específicamente la gubernamental, ha continuado extendiéndose, en virtud de que en las aulas ya se imparten clases del manejo, registro, control y revisión de los recursos que el gobierno federal recibe y gasta a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que existe muy poca literatura que hable sobre auditoría gubernamental; por lo que no existe una definición clara y precisa que la defina como realmente se lleva en la práctica; no obstante, citaremos algunas definiciones que las dependencias han escrito al respecto. En el caso de la extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo señalaba que la auditoría pública 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.⁽¹⁾

Adoptando la definición anterior el Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (CONACYT) expone que auditoría es la revisión y examen de una función, cifra, proceso o reporte, efectuados por personal independiente a la operación, para apoyar la función ejecutiva. Asimismo, señala que la auditoría pública es una actividad independiente de la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; de los sistemas y procedimientos implantados; de la estructura orgánica en operación y de los objetivos, programas y metas alcanzados por las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, 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.⁽²⁾

De acuerdo a un Glosario de Términos sobre Administración Pública, indica que la auditoría gubernamental, es el examen profesional, objetivo, independiente, sistemático, constructivo y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la gestión de los recursos públicos.⁽³⁾

En términos generales, el concepto de auditoría gubernamental se entiende como la revisión, análisis y evaluación de las operaciones financieras y administrativas realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por medio sistemas, procedimientos aplicados, documentos, cifras, proceso, reporte o programas y metas propuestas y alcanzadas, efectuados por personal independiente a la operación, para apoyar la función ejecutiva.

2. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

La Extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, decía que 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. Asimismo, tiene 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.⁽⁴⁾

El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, última modificación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de septiembre de 2007, establece en su artículo 306, que: “Las auditorías al gasto público federal tendrán por objeto examinar las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera; si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente; si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente, y si en el desarrollo de las actividades se han cumplido las disposiciones aplicables.”

Por lo anterior se puede señalar que la auditoría gubernamental tiene por objeto determinar la razonabilidad de la información financiera y presupuestal que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, presentan en la Cuenta Pública de un ejercicio fiscal, implicando que lo revisado cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicadas a la naturaleza de las operaciones, así como el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas.

3. NORMAS, TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

La auditoría en sus comienzos no era perfecta, la función y responsabilidad del profesional no estaban definidas ni mantenían una verdadera disciplina con carácter uniforme, dejando a la opinión de los mismos su actuación. A medida que la sociedad se ha desarrollado con actividades y problemas cada vez más complejos, se necesitaron normas de actuación de carácter uniforme y de aplicación y aceptación general; en ese sentido, el desarrollo de las actuales revisiones, se basan en la aplicación de normas, técnicas y procedimientos de auditoría que, para nuestro caso, nos enfocaremos a las aplicadas en la auditoría gubernamental.

Las primeras normas de auditoría, enfocadas exclusivamente a las empresas, tuvieron su origen en los Estados Unidos, oficialmente en un informe de la Comisión sobre Procedimientos de Auditoría, titulado: «Declaración provisional sobre normas de auditoría, su alcance y la significación de su aceptación general», la cual fue aprobada por miembros del «American Institute of Certified Public Accountants», Instituto Americano de Auditores Independientes Titulados (AICPA) en 1948, y en 1954, cambió su nombre por el de «Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas - su importancia y alcance».⁽⁵⁾ Oficialmente fueron nueve normas adoptadas desde 1948 que, derivado de su eficacia, es que no han sufrido modificación, y la décima que se incorporó pocos años después, las cuales permanecen todas vigentes en la actualidad.

En nuestro país y, derivado de la influencia de Estados Unidos a nivel mundial, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), emitió las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, que se han venido fortaleciendo con nuevos procedimientos, de acuerdo a las circunstancias.

El IMCP, señala que las **normas de auditoría** son los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor (Normas personales), al trabajo que desempeña (Normas de ejecución del trabajo) y

a la información que rinde como resultado de dicho trabajo (Normas de información). Las normas de auditoría están sujetas, por tener carácter obligatorio, a un procedimiento especial de aprobación que establecen los propios estatutos. Respecto de las **técnicas de auditoría**, las define como los métodos prácticos de investigación y prueba que utiliza el auditor para obtener la evidencia necesaria que fundamente sus opiniones y conclusiones, su empleo se basa en su criterio o juicio, según las circunstancias, estas acciones pueden ser oculares, verbales, por escrito, por revisión del contenido de documentos y por examen físico. Siguiendo esta clasificación las técnicas de auditoría se agrupan específicamente en: Estudio general, análisis, inspección, confirmación, investigación, declaración, certificación, observación y cálculo.

Las técnicas y procedimientos están estrechamente relacionados, si las técnicas no son elegidas adecuadamente, la auditoría no alcanzará las normas aceptadas de ejecución, por lo cual las técnicas así como los procedimientos de auditoría tienen una gran importancia para el auditor.

Los **procedimientos de auditoría** son el conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos o circunstancias examinadas, mediante las cuales el contador público obtiene las bases necesarias para fundamentar su opinión. En general los procedimientos de auditoría permiten: obtener conocimientos del control interno; analizar las características del control interno; verificar los resultados de control interno y fundamentar conclusiones de la auditoría.

El IMCP ha publicado los boletines correspondientes a las disposiciones generales; a las normas personales, de ejecución y de información; así como de los procedimientos de auditoría y normas relativas a servicios para atestiguar.

Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control

Derivado de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas emitidas por el IMCP, en su momento la extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo las adaptó y las denominó como **Normas Generales de Auditoría Pública**. Estas normas, que a la fecha siguen vigentes y son aplicadas por la actual Secretaría de la Función Pública para normar y regular el funcionamiento de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las dio a conocer a través del boletín B, clasificándolas en personales, de ejecución del trabajo, sobre el informe de auditoría y su seguimiento.

Las Normas Generales de Auditoría Pública, establecen las cualidades que todo auditor interno gubernamental debe tener como persona independiente a las operaciones (Normas Personales), los requisitos que debe observar en el desarrollo de sus revisiones (Normas de Ejecución del Trabajo) y, los informes que debe rendir a la conclusión de las auditorías y el seguimientos que debe realizar a las recomendaciones preventivas y, en su caso, correctivas que se generaron (Normas Sobre el Informe de Auditoría y su Seguimiento).

En forma breve se mencionan las once Normas Generales de Auditoría Pública que de forma obligatoria deber ser aplicadas por los auditores internos de la Administración Pública Federal:

Normas Personales

Primera.- Independencia: Comprende las cualidades que el auditor interno debe tener, obtener y mantener para poder asumir con profesionalismo su trabajo de auditoría, es decir deberá estar libre de impedimentos para mantener su integridad de juicio, autonomía y objetividad para planear sus revisiones, seleccionar sus muestras, aplicar las técnicas y procedimientos de auditoría que crea conveniente en cada circunstancia, así como emitir sus conclusiones, opiniones y recomendaciones correspondientes.

Segunda.- Conocimiento Técnico y Capacidad Profesional: El auditor interno debe poseer una preparación (conocimiento técnico adquirido en las instituciones educativas) y experiencia profesional (conocimientos adquiridos en la práctica de sus actividades profesionales) que lo sitúe en condiciones de prestar satisfactoriamente sus servicios.

Tercera.- Cuidado y Diligencia Profesionales: En cada auditoría, el auditor interno, deberá poner toda su capacidad y habilidad profesional para determinar correctamente el alcance de la auditoría, seleccionar los métodos, técnicas, pruebas y procedimientos de auditoría que habrán de aplicarse; asimismo, tener el cuidado y la diligencia que puede esperarse de una persona con sentido de responsabilidad. El Código Ético del Auditor Público forma parte integrante del cuidado y la diligencia profesional, ya que en el se encuentran las reglas que el auditor debe observar en todo momento, a efecto de garantizar que las revisiones son de alta calidad que reduzcan el riesgo de errores en beneficio de las dependencia y entidades de la Administración Pública Federal y por ende de la comunidad. En este Código Ético se señalan las cualidades que debe aplicar el auditor interno en cada auditoría que practica; debe mostrar honestidad, creatividad, imparcialidad, institucionalidad, eficiencia, responsabilidad, comprometido y ser maduro en todas y cada una de las actividades que desarrolla; tener credibilidad en el desempeño de sus funciones y ser integro en todos los actos de gobierno; ser objetivo y aplicar una constante supervisión en el cumplimiento y apego de las disposiciones jurídicas y administrativas; y contar con equilibrio para no comprometerse con los responsables de la operación y siempre guardar confidencialidad en beneficio de la unidad administrativa auditada.

Normas de Ejecución del Trabajo

Cuarta.- Planeación: El titular de la instancia de control deberá elaborar anualmente un programa general de revisiones para que el auditor pueda definir adecuadamente los objetivos de la auditoría, el alcance y metodología dirigida a conseguir excelentes resultados.

Quinta.- Sistemas de Control Interno: El auditor debe comprender los sistemas de control interno de la dependencia, 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.

Sexta.- Supervisión del Trabajo de Auditoría: Para asegurar que se aplican en forma adecuada los procedimientos para cada caso y tipo de auditoría, es esencial supervisar a los auditores.

Séptima.- Evidencia: El auditor debe obtener las pruebas (físicas, documentales, testimoniales y analíticas) suficientes, competentes y relevantes para fundamentar razonablemente los juicios y conclusiones que se formulen respecto de lo que se examina y que pueda influenciar al emitir su opinión.

Octava.- Papeles de Trabajo: Son los documentos que soportan los procedimientos aplicados, las pruebas realizadas, la información obtenida y las conclusiones alcanzadas por el auditor. Los papeles de trabajo 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 específicas examinadas.

Novena.- Tratamiento de Irregularidades: Es importante vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas.

Normas Sobre el Informe de Auditoría y su Seguimiento

Décima.- Informe: 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. El titular de la

instancia de control lo presentará a la autoridad competente, por escrito y con su firma. Cada informe de auditoría considerará los lineamientos siguientes: Oportunidad, exactitud, convincente, claro y conciso; asimismo, deberá estar completo y objetivo. Todo informe incluirá el objetivo, alcance y metodología, los resultados de auditoría obtenidos y, en su caso las recomendaciones preventivas y correctivas; así como las opiniones de los funcionarios responsables.

Onceava.- Seguimiento de las Recomendaciones: Es necesario dar seguimiento a las recomendaciones preventivas ya que estas contribuyen a mejorar el control interno de las áreas revisadas y las acciones correctivas para evitar que se vuelva a incurrir en faltas tanto administrativas como económicas.⁽⁶⁾

ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Por lo que se refiere a la actuación del auditor externo o mejor dicho el auditor que lleva a cabo la fiscalización superior en México adscrito a la Auditoría Superior de la Federación, debe observar las Normas de Auditoría establecidas por la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) “Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores” de la cual es miembro la Entidad de Fiscalización Superior de México.

Es necesario señalar, antes de entrar en materia, que la INTOSAI fundada en 1953 como organización autónoma, independiente y apolítica, con el objetivo de promover el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros, Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de países de todo el mundo en el campo de la auditoría gubernamental, al establecer normas de fiscalización para las EFS, efectuó una importante contribución al desarrollo democrático de las naciones, el fortalecimiento del parlamento, la mejor rendición de cuentas del Gobierno, y el mejor uso posible de los fondos públicos en beneficio de los ciudadanos.

La INTOSAI, desde su creación como asociación internacional, realiza cada tres años congresos denominados (INCOSAI), en los cuales se han expuesto temas de gran interés como las técnicas, los métodos y los procedimientos de las EFS con el propósito de mejorar la auditoría gubernamental y lograr auditorías óptimas; la fiscalización superior y los conocimientos técnicos; uso de sistemas de información en la gestión presupuestaria y técnicas de auditoría en los países en vías de desarrollo; asimismo, se aprobaron las directrices para las Normas de Control Interno, las Normas y Estados de Contabilidad, y Deuda Pública; así como el Código de Ética y las Normas de Auditoría que a la fecha se encuentran vigentes.

Las Normas de Auditoría se elaboraron con objeto de ofrecer un marco de referencia para el establecimiento de procedimientos y prácticas a seguir en la realización de la fiscalización de los recursos públicos, sus sistemas y desempeño de las mismas. Son de carácter orientativo e independiente del marco legal y la estructura organizativa de cada miembro. Deben considerarse a la luz de las peculiaridades constitucionales, legales o de cualquier otro tipo de la EFS, por lo que se deben aplicar aquellas que se adapten y sean compatibles con el tipo de actividad de la EFS, a fin de garantizar de manera permanente un alto nivel de calidad en sus trabajos.

Las normas de fiscalización o de auditoría, elaboradas por la INTOSAI y aceptadas internacionalmente por todas las EFS, integrantes de la misma, hacen referencia a las características personales del auditor, a la realización del trabajo y al informe de auditoría. Se dividen en cuatro partes: Postulados Básicos, Normas Generales, Normas de Procedimiento y Normas para la Elaboración de los Informes. Cada uno de éstos apartados reviste una importante aportación a la EFS, ya que la aplicación en forma adecuada conlleva a obtener mejores resultados en las auditorías que se practican a las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; por lo que expondremos en forma precisa cada uno de ellos. Los postulados básicos y las normas de auditoría constituyen una guía mínima para el auditor, que le ayuda a determinar la amplitud de su actuación y los procedimientos que deben aplicarse en la fiscalización.

Postulados Básicos

Son considerados como hipótesis básicas, premisas coherentes, principios lógicos y requisitos que contribuyen al desarrollo de las normas de auditoría y sirven a los auditores para formar sus opiniones y elaborar sus informes, especialmente en los casos en que no existan normas específicas aplicables.

Considerando que nuestro país esta avanzando en todos los campos y la Auditoría Superior de la Federación preocupada en dar mejores resultados de la fiscalización de los recursos públicos y aportar mejoras en el control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ha adaptado en forma eficiente las directrices generales que presenta la INTOSAI, en ese sentido ha promovido en las personas o entidades que manejan recursos públicos, la obligación de rendir cuentas de forma correcta y eficaz; que se apliquen coherentemente las normas de contabilidad aceptables para presentar correctamente la situación de las operaciones financieras; así como promover un sistema de control interno apropiado que reduzca al mínimo el riesgo de errores e irregularidades.

Es necesario señalar que las actividades de auditoría que realiza la EFS, deben estar dentro de su competencia legal; es decir las disposiciones legales por las que se rige el mandato de fiscalización de la EFS están por encima de cualquier acuerdo sobre contabilidad o fiscalización con los que entren en conflicto y, por tanto, son de importancia decisiva para las normas de auditoría que la EFS aplique; como consecuencia, las normas de auditoría de la INTOSAI o, de hecho, cualesquiera otras normas de auditoría ajenas a la propia EFS, no pueden ser preceptivas ni de obligado cumplimiento para la EFS ni para su personal.

La EFS deberá implantar sistemas idóneos de obtención de datos, de control, de evaluación y de presentación de informes para facilitar el proceso de rendición de cuentas. La dirección es responsable de que la forma y el contenido, tanto de los informes financieros como de los de cualquier otro tipo, sean correctos y adecuados sin olvidar el cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI en todas las cuestiones que se consideren esenciales y deben contribuir al perfeccionamiento de las técnicas que se aplican para controlar la validez de las medidas utilizadas a fin de garantizar de manera permanente un alto nivel de calidad en sus trabajos.

Parte de las actividades que realiza la EFS y, que no se califican como auditorías en el estricto sentido del término, pero que contribuyen a mejorar la administración son: recopilación de datos, registros, controles, información y documentos previos a la realización de las auditorías (estructura, funciones y operaciones de las entidades fiscalizadas, que servirán de gran ayuda para determinar los aspectos más importantes, los más vulnerables y los potencialmente mejorables de la administración de las entidades a fiscalizar); obtención de norma jurídica; examen de las cifras presentadas en la Cuenta Pública, Estado del Ejercicio del Presupuesto y demás documentos presupuestarios y contables; remitir todo tipo de informes a las autoridades y miembros del Poder Legislativo en forma de investigaciones y consultas. Estas actividades extrafiscalizadoras constituyen una valiosa fuente de información para las instancias revisoras y poder tomar decisiones de actuación y sobre todo responder de manera permanente a un alto nivel de calidad de los trabajos y de sus resultados.

Otra parte importante que los Postulados Básicos estable es crear conciencia en las entidades fiscalizadas para que exista una cooperación para proporcionar oportunamente y mantener el acceso a los datos necesarios para una adecuada evaluación de sus actividades, es decir la EFS debe tener acceso tanto a las fuentes de información y a los datos como a los funcionarios y empleados de la entidad fiscalizada.

Normas Generales

En las Normas Generales de Fiscalización Pública se describen los requisitos exigidos para que los auditores y las entidades fiscalizadoras realicen sus funciones de fiscalización e informen de manera adecuada y eficaz.

Las Normas Generales de Fiscalización establecen que la EFS debe adoptar políticas y procedimientos para:

- a) Contratar personal con la preparación adecuada. El personal debe poseer los grados académicos exigidos y gozar de una preparación y una experiencia adecuadas.
- b) Formar a sus funcionarios de manera que puedan realizar sus tareas eficazmente (tomar cursos de capacitación dentro o fuera de la institución para obtener un mejor y amplio conocimiento del sector público), el personal especializado en auditoría debe poseer un conocimiento suficiente de las normas, sistemas, procedimientos y prácticas de auditoría utilizadas por la EFS; asimismo, establecer las bases para la promoción de los auditores y del resto del personal, incluso por lo que se refiere a las exigencias de titulación.
- c) Elaborar manuales y otros tipos de guías e instrucciones escritas referentes a la realización de las auditorías, para mantener un alto grado de calidad en las fiscalizaciones.
- d) Aprovechar los medios técnicos y profesionales de que se dispone y determinar aquellos de los que se carece; planear y supervisar las fiscalizaciones de manera apropiada para conseguir con la diligencia y el interés debidos los objetivos perseguidos, con el fin de que los resultados, las conclusiones y las recomendaciones sean más penetrantes y razonables. La EFS podrá, si el mejor resultado de la fiscalización así lo requiere, contratar especialistas ajenos a la propia EFS.
- e) Revisar la eficiencia y la eficacia de las normas y procedimientos internos de la EFS es de vital importancia, ya que esto trae como consecuencia que sus funciones las realice de la mejor manera posible. El que establezca sistemas y métodos para confirmar que los procedimientos de control de calidad han funcionado de manera satisfactoria, de asegurar la calidad de los informes de fiscalización y conseguir alguna mejora, evitan que se repitan las deficiencias. La calidad de las actuaciones de la EFS puede incrementarse fortaleciendo los sistemas de revisión interna y mediante una valoración independiente de las mismas.

Las Normas Generales de Fiscalización incluyen normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores:

- a) Los auditores y la EFS deben ser independientes. La necesidad de independencia y objetividad en la fiscalización es vital tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo, ya que provoca que la fiscalización y los resultados obtenidos tengan un grado más de credibilidad ante la población.

La EFS en nuestro país, goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, tiene libertad para determinar la dirección de sus actividades y programarlas, de acuerdo con su mandato, y para adoptar las metodologías adecuadas en cada caso, por lo que el Poder Legislativo no interfiere en la programación, planeación y ejecución de las fiscalizaciones.

La independencia frente al ejecutivo es necesaria, ya que si bien es cierto que el Poder Ejecutivo y la EFS pueden tener ciertos intereses comunes en el fomento de la rendición de cuentas y en algunos casos existe cierta cooperación entre ambos por ciertos eventos fiscalizados, se debe asegurar de que, al otorgar tal asesoramiento, se evite cualquier compromiso explícito o implícito que empañe su independencia o el cumplimiento de sus funciones. También el auditor debe contar con independencia frente a la entidad fiscalizada. Como ejemplo tenemos aquellos auditores de la EFS que tienen estrechas relaciones de amistad, parentesco o de cualquier otro tipo con los directivos de una entidad fiscalizada,

que pudieran menoscabar su objetividad, por lo que es necesario que no sea asignado a la fiscalización de la misma; esta situación no quiere decir que la EFS deba procurar que las entidades fiscalizadas entiendan cuáles son sus competencias y funciones, con el fin de mantener con ellas una relación amigable que sirva para obtener libre y francamente la información que se necesite y para que el diálogo se realice en una atmósfera de mutuo respeto y entendimiento. Al mismo tiempo las relaciones con las entidades fiscalizadas no deben ser tan estrechas que impidan que la planificación, la realización y el informe de las fiscalizaciones sean eficaces e imparciales.

- b) La EFS debe evitar los conflictos de intereses entre el fiscalizador y la entidad fiscalizada. La EFS cumple su función fiscalizando a las entidades e informando acerca de los resultados de la fiscalización. Para cumplir esta función, la EFS necesita conservar su independencia y objetividad. La aplicación de normas generales de auditoría adecuadas ayudará a las EFS a cumplir estos requisitos.
- c) Los auditores y la EFS deben poseer la competencia profesional exigida. La EFS debe poseer el conjunto de calificaciones y experiencia necesario para cumplir eficazmente su mandato de fiscalización. Con independencia de la naturaleza de las fiscalizaciones que hayan de realizar conforme a ese mandato, la labor de auditoría debe llevarse a cabo por personas cuya formación y experiencia corresponda con la naturaleza, el alcance y la complejidad del objetivo. La EFS deben dotarse de los métodos de fiscalización más actuales, con inclusión de técnicas de análisis de sistemas, de métodos de revisión analíticos, de muestreo estadístico y de auditoría de sistemas de información automatizados.
- d) Los auditores y la EFS deben emplear la debida diligencia y el máximo interés en el cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI en la planeación y en la concreción, acumulación y evaluación de las pruebas, así como en el informe de resultados y elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

La EFS debe ser objetiva en la fiscalización de las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y ser imparcial en su valoración y al informar sobre los resultados obtenidos. Los auditores deben estar atentos a las deficiencias en el control, a las insuficiencias en las áreas de presupuesto y contabilidad, a las operaciones erróneas e irregulares, y a los resultados o situaciones que pueden ser indicativos de fraude, gastos inadecuados o ilícitos, operaciones no autorizadas, despilfarro, ineficiencia o falta de probidad y, en su caso, señalar que todo se aplicó conforme la normatividad en la materia.

Normas de procedimiento

El propósito de las Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública es establecer los criterios o sistemas generales que el auditor debe seguir para lograr que sus actuaciones sean objetivas, sistemáticas y equilibradas. Constituyen el sistema general para dirigir y llevar a cabo una fiscalización. Están en conexión con las normas generales de auditoría, que son las que establecen los requisitos básicos para llevar a cabo las tareas a que se refieren estas normas y están relacionadas con las normas de elaboración de los informes, que comprenden los aspectos comunicativos de la auditoría, porque los resultados derivados del cumplimiento de estas normas constituyen la fuente principal del contenido de las opiniones o informes. Las normas de procedimiento aplicables a todo tipo de auditorías son:

- a) El auditor debe planear sus tareas de manera tal que asegure la realización de una auditoría de alta calidad y que ésta sea obtenida con la economía, eficiencia, eficacia y prontitud debidas. En la planeación de una auditoría, el auditor debe:
 - Señalar los aspectos más importantes del ámbito en el que opere la entidad fiscalizada.
 - Llegar a comprender las relaciones entre las distintas esferas de responsabilidad.
 - Concretar los objetivos de la fiscalización y las comprobaciones necesarias para alcanzarlos.

- Determinar cuáles son los sistemas de gestión y de control principales y realizar un estudio preliminar para señalar sus ventajas e inconvenientes.
- Revisar la auditoría interna de la entidad fiscalizada y sus programas de trabajo.
- Determinar los métodos de fiscalización más eficientes y eficaces.
- Asegurar que se realice una investigación para determinar si se ha adoptado alguna disposición en relación con las conclusiones y recomendaciones establecidas en los informes anteriores y
- Recopilar la documentación relacionada con el plan de auditoría y con el trabajo práctico previsto.

Los pasos que normalmente se dan en la planeación de una fiscalización, son los siguientes:

- Reunir información sobre la entidad fiscalizada y su organización, mediante los manuales de Organización y de Procedimientos; así como su estructura orgánica y Reglamento Interior, con el fin de determinar los riesgos y valorar la importancia relativa.
 - Definir los objetivos y el alcance de la fiscalización.
 - Llevar a cabo un análisis preliminar para determinar los métodos que han de adoptarse y la naturaleza y extensión de las investigaciones que después habrán de realizarse.
 - Destacar los problemas especiales previstos cuando se planificó la auditoría.
 - Elaborar comparativos de las cifras presentadas en la Cuenta Pública, el Estado del Ejercicio del Presupuesto y los auxiliares presupuestales y, en su caso los Estados Financieros, los auxiliares contables y la Balanza de Comprobación.
 - Determinar las necesidades de personal y formar el equipo que ha de realizar la fiscalización y
 - Dar a conocer a la entidad fiscalizada los objetivos, el alcance, y los tiempos previstos para llevar a cabo la auditoría.
- b) El trabajo realizado por el personal de auditoría en cada nivel, y en cada fase de la fiscalización, debe ser adecuadamente supervisado durante la auditoría y la documentación obtenida debe ser revisada por un miembro experimentado del equipo fiscalizador.

La supervisión es esencial para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la auditoría y el mantenimiento de la calidad del trabajo. Una supervisión y un control adecuados son por consiguiente necesarios en todos los casos, con independencia de la capacidad de cada auditor. La supervisión debe estar dirigida tanto al contenido como al método de la fiscalización. Esto supone que:

- Los miembros del equipo auditor tengan un claro y adecuado conocimiento del objetivo y el alcance de la fiscalización.
- La fiscalización se realice de acuerdo con las normas y prácticas de la EFS.
- El plan de fiscalización y las actuaciones previstas en el mismo se sigan, a menos que se autorice algún cambio.
- Los documentos de trabajo contengan las pruebas que sirvan de fundamento suficiente y adecuado a las conclusiones, recomendaciones y opiniones expresadas.
- El auditor lleve a cabo los objetivos establecidos y
- el informe incluya, de forma adecuada, las conclusiones, recomendaciones y opiniones.

Todo el trabajo de fiscalización debe ser revisado por un miembro calificado del equipo antes de que se adopten los criterios finales y esto debe hacerse durante el proceso de fiscalización. Esta revisión aporta a la tarea fiscalizadora mucho más que una uniformidad de juicio y de criterio y debe garantizar que:

Todas las evaluaciones y conclusiones están firmemente fundamentadas y se justifican mediante los oportunos documentos que son los que sirven de base para la formación de la opinión o informe final de fiscalización.

- Todos los errores, deficiencias y cuestiones extraordinarias se han descrito y documentado adecuadamente y, o bien se han resuelto de manera satisfactoria, o se han sometido a la atención de un funcionario de más jerarquía dentro de la EFS y
- c) El auditor, para determinar la extensión y el alcance de la fiscalización, debe examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno.

El **examen y la evaluación del control interno** deben realizarse según el tipo de fiscalización, de los objetivos de la auditoría y del grado de exactitud que se pretende. En el caso de una auditoría de regularidad (financiera), el examen y la evaluación han de recaer principalmente sobre los dispositivos establecidos para proteger los activos y los recursos y para asegurar la exactitud en la clasificación de los gastos de conformidad a su naturaleza y la integridad de los asientos contables. En el caso de una auditoría de regularidad (de cumplimiento), el estudio y la evaluación han de realizarse principalmente sobre los métodos y procedimientos establecidos para el cumplimiento de las leyes y reglamentos. En el caso de una auditoría de sistemas o de desempeño, se han de realizar sobre todos aquellos sistemas y procedimientos establecidos con objeto de servir de apoyo para que la entidad fiscalizada lleve a cabo sus actividades de forma económica, eficiente y eficaz, con absoluta observancia de las directrices y para presentar una información financiera y administrativa oportuna y fiable.

- d) En la ejecución de la auditoría se debe diseñar acciones y procedimientos de fiscalización que ofrezcan una garantía razonable de que se detecten los errores, las irregularidades y los actos ilícitos que pudieran repercutir directa y sustancialmente sobre los valores que figuran en los estados financieros, en el Estado del Ejercicio del Presupuesto o sobre los resultados de la auditoría o bien demostrar que la dependencia esta trabajando correctamente y de conformidad con las leyes aplicables. Uno de los objetivos más importantes que las auditorías practicadas por la EFS es el de velar, con todos los medios disponibles, por la integridad y validez del presupuesto y de las cuentas públicas. Gracias a ello, los legisladores o la autoridad destinataria de los informes de auditoría están en condiciones de constatar con certeza la magnitud y la evolución de las obligaciones financieras del Estado.

Conformidad a las leyes y reglamentos vigentes

Toda auditoría deberá comprobar que las operaciones que realiza la entidad fiscaliza, se realizaron de conformidad a las leyes y reglamentos vigentes, con ello el examen reviste una importancia particular en la fiscalización de los programas públicos, ya que los responsables de adoptar las decisiones deben saber si se han respetado las leyes y reglamentos, si sus resultados son conformes a los objetivos propuestos y, en su defecto, qué modificaciones se consideran necesarias. Adicionalmente, las organizaciones, programas, servicios, actividades y funciones públicas emanan de las leyes y están sujetos a reglas y disposiciones más específicas.

Al realizar sus auditorías conforme a la presente norma, los auditores deben elegir y aplicar las acciones y procedimientos de fiscalización que, a su juicio profesional, sean apropiados para cada circunstancia. El diseño de dichas acciones y procedimientos deberá estar orientado a obtener pruebas suficientes, apropiadas y pertinentes para justificar razonablemente las opiniones y conclusiones del auditor. Asimismo, el auditor debe evaluar los controles internos de la entidad y valorar el riesgo de que el sistema de control no prevenga o detecte los casos de incumplimiento.

- e) Para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, al programa, a la actividad o a la función fiscalizada, deben aportarse pruebas adecuadas, pertinentes y razonables.

Pruebas de auditoría

Los resultados, las conclusiones y las recomendaciones recogidas en una auditoría deben estar basados en pruebas suficientes y competentes, adecuadas, pertinentes y razonables. Para recopilar las pruebas correspondientes, los auditores deben aplicar técnicas y procedimientos de inspección, observación, investigación y confirmación. La EFS debe asegurarse de que las técnicas empleadas son suficientes para detectar de una forma razonable todos los errores e irregularidades.

Los auditores deben justificar documentalmente, de manera adecuada, todos los hechos relativos a la fiscalización, incluso los antecedentes y la extensión de la planeación, del trabajo realizado y de los hechos puestos de manifiesto.

Una documentación adecuada es importante para confirmar y fundamentar las opiniones e informes del auditor; para incrementar la eficiencia y la eficacia de la auditoría; para facilitar la planeación y la supervisión para garantizar que los trabajos han sido realizados satisfactoriamente y como prueba del trabajo realizado; los documentos de trabajo deben ser lo suficientemente completos y detallados como para permitir a un auditor experimentado, que no haya tenido previa relación con la auditoría, descubrir a través de ellos el trabajo realizado para fundamentar las conclusiones; asimismo, reflejan su grado de preparación, experiencia y conocimiento. Los documentos de trabajo.

Los auditores deben examinar todas y cada una de las operaciones seleccionadas para su revisión para detectar cualquier error y cualquier tendencia anómala.

Normas para la elaboración de los informes.

No resulta práctico formular una regla general que sirva para la elaboración de informes en cada caso especial. Estas normas son exclusivamente una guía que ayude, y no reemplace, el criterio del auditor, en la formación de su opinión o informe. La opinión del auditor se realiza generalmente de una forma concisa y uniforme y refleja los resultados de un conjunto de comprobaciones y otras actividades fiscalizadoras. La norma relativa a la elaboración de los informes establece:

- a) Al final de cada fiscalización el auditor debe preparar por escrito su opinión o informe, poniendo de manifiesto, de forma adecuada, los hechos descubiertos; su contenido debe ser fácil de entender, estar exento de vaguedades o ambigüedades, incluir sólo aquella información debidamente documentada, y además debe ser independiente, objetivo, imparcial y constructivo.
- b) Corresponde a la EFS decidir en última instancia las acciones que deberán emprenderse en relación a las prácticas fraudulentas o a las graves irregularidades constatadas por los auditores.

En relación a la auditoría de regularidad, el auditor debe preparar un informe escrito, que bien formará parte del informe de las cuentas o será presentado por separado, de los controles de la conformidad a las leyes y reglamentos vigentes. El informe comprenderá una declaración de la confirmación positiva de las partidas comprobadas y una confirmación negativa de las partidas no comprobadas.

La forma y el contenido de las opiniones y de los informes de auditoría se fundamentan en los siguientes principios generales: Título, firma y fecha, objetivos y alcance, destinatario, fundamento legal y cumplimiento de las normas. El informe se debe presentar en forma oportuna.

Los párrafos siguientes se centran en las opiniones.

La opinión se presenta normalmente al final del informe evitando mencionar con detalle los datos en que se sustentan, pero facilitando a los destinatarios un conocimiento general. La naturaleza de esta opinión

dependerá de las normas por las que se rija la fiscalización, pero su contenido deberá necesariamente determinar sin ambigüedad si se da con reparos o sin ellos y, en este último caso, si los reparos son parciales o la opinión es adversa o no puede darse.

Una opinión sin reparos se da cuando el auditor está satisfecho con todo lo esencial, es decir emite una opinión limpia.

Cuestiones de importancia. En determinadas ocasiones, el auditor detecta deficiencias administrativas que no repercuten sustancialmente en la Hacienda Pública; por lo que pondrá de relieve alguna cuestión extraordinaria o importante las cuales se presentan en un párrafo por separado

Opinión con reparos. Debe emitirse una opinión con reparos cuando el auditor ha detectado irregularidades de importancia pero no fundamental para la adecuada comprensión de las mismas. Los términos de la opinión con reparos normalmente indican un resultado satisfactorio de la auditoría supeditado a una declaración clara y concisa de las cuestiones irregulares, es decir emite una opinión con salvedades.

Opinión adversa. Una opinión adversa se da cuando el auditor ha detectado irregulares que afectan sustancialmente los recursos de la Hacienda Pública o el control interno es completamente deficiente. Los términos en que está redactada la opinión indican claramente un resultado no satisfactorio de la fiscalización, seguido de una especificación clara y concisa de los aspectos con los cuales está en desacuerdo. También en este caso es de gran utilidad que los efectos financieros se cuantifiquen siempre que ello sea pertinente y factible, es decir se emite una opinión negativa.

Abstención de opinión. Cuando el auditor no puede formarse una opinión sobre las operaciones revisadas, consideradas en su conjunto, debido a alguna duda o defecto tan fundamentales que una opinión con reparos no sería adecuada, se abstiene de pronunciarse. Los términos de la abstención deben dejar claro que no puede emitirse una opinión, especificando clara y concisamente todos los puntos, es decir se abstiene de opinar.

En ciertas circunstancias la EFS tiene la facultad de sancionar ciertas irregularidades constatadas, soportadas y fundamentadas adecuadamente e imponer las sanciones que correspondan.

Formulación y seguimiento de las recomendaciones.

En la formulación y el seguimiento de las recomendaciones el auditor debe ser objetivo e independiente y elaborar recomendaciones, dependiendo de las deficiencias encontradas, preventivas o correctivas; asimismo, el seguimiento se dará una vez que la dependencia informa que se atendieron correctamente.⁽⁷⁾

Las técnicas, procedimientos y normas señaladas en este apartado para las Entidades de Fiscalización Superior miembros de la INTOSAI, organismo internacional, que tiene el propósito de ser una guía en la aplicación de las mismas, la Auditoría Superior de la Federación las ha adaptado a la situación de nuestro país; asimismo, ha implementado metodologías y literatura que se utiliza, según las circunstancias de cada caso, en las auditorías que practica, las cuales se mencionan en el siguiente capítulo.

Es importante mencionar que la auditoría gubernamental y, en nuestro caso, la fiscalización superior en México, es una rama especializada que aún cuando no se ha reconocido como tal, es una actividad profesional que merece ser aceptada por las escuelas, por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y reconocida por el pueblo en general, ya que el auditor como profesional tiene una gran responsabilidad al desempeñar sus labores mediante la aplicación de una serie de conocimientos especializados que vienen a formar el cuerpo técnico de su actividad, cuyos resultados serán evaluados, en su caso reconocidos, y utilizados para la toma de decisiones, según corresponda. El auditor

gubernamental se encuentra en ojos, no solo de la entidad pública objeto de la auditoría, sino con la entidad de fiscalización que lo califica y con el conjunto de la sociedad; por lo que el auditor cada vez requiere que desarrolle su trabajo con profesionalismo, responsabilidad, objetividad, honradez, independencia y un alto nivel de calidad.

Bibliografía

- (1) **MÉXICO, SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**, *Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control, Boletín B, Normas Generales de Auditoría Pública*, México, 2003, p. 2.
- (2) “Definición de Auditoría”, CONACYT, *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, Secretaría de la Función Pública, <<http://www.conacyt.mx/Transparencia/Intereses/Definicion%20de%20Auditoria.pdf>>
- (3) “Auditoría Gubernamental”, *Glosario de Términos sobre Administración Pública*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos <<http://www.unmsn.edu.pe/ogp/ARCHIVOS/Glosario/Inda.htm#75>>
- (4) **MÉXICO, SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**, *Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control, Boletín B, Normas Generales de Auditoría Pública*, México, 2003, p. 2.
- (5) Van Kooten, Gert, “*Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas*”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. IX, No. 31, enero-abril de 1980, España, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, pp. 73-90.
- (6) **MÉXICO, SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**, *Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control, Boletín B, Normas Generales de Auditoría Pública*, México, 2003, pp. 3-21.
- (7) **SUECIA**, *Código de Ética y Normas de Auditoría*, Comité de Normas de Auditoría, INTOSAI, Secretaría General, Rechnungshot (Tribunal de Cuentas de Austria), septiembre 2001 (modif., noviembre 2004), pp. 17-70

CAPÍTULO V. REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL

1. QUIENES REVISAN LA INFORMACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

La rendición de cuentas que realizan a la Cámara de Diputados, los Poderes de la Unión y los entes públicos federales (incluyendo los entes autónomos y los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley), a través de la Cuenta Pública, se convierte en la herramienta fundamental para controlar el gasto gubernamental y constituye el instrumento idóneo para fiscalizar y evaluar el quehacer público. De ahí que para su revisión existen, por su ámbito, dos tipos de auditorías: la interna y la externa.

Auditoría Interna

De acuerdo al glosario de términos formulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la auditoría interna es la “Revisión, análisis y examen que se efectúa a los controles y la contabilidad de una entidad, con objeto de diagnosticar y evaluar su funcionamiento, proporcionando información que apoye el resultado de la gestión, practicado por personal perteneciente a la propia entidad”.⁽¹⁾

El Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C., señala que: “La Auditoría Interna es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficiencia de los procesos y gestión de riesgos, control y gobierno”.⁽²⁾

Aplicando esta definición al sector público, se puede comentar que la auditoría interna actúa como una actividad de aseguramiento y consulta independiente y objetiva, concebida para mejorar los sistemas de control y evaluación de las operaciones que desarrollan las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y mediante la aplicación de la normatividad y procedimientos de control interno para revisar, analizar y evaluar los controles establecidos conllevan a minimizar el fraude e incrementar el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades a través de los análisis objetivos, evaluaciones, recomendaciones y todo tipo de comentarios pertinentes sobre las operaciones examinadas. Cabe mencionar que la auditoría interna la realiza personal adscrito a la entidad o dependencia y depende económicamente de las mismas.

Los Poderes de la Unión tienen sus propios Órganos Internos de Control, los cuales tienen la facultad de revisar, tanto hechos pasados, como los que se llevan en el transcurso del ejercicio. Para nuestro caso, hablaremos específicamente de la Secretaría de la Función Pública dependiente del Poder Ejecutivo.

Como antecedente se cita la expedición de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 con vigencia a partir del 1 de enero de 1977, que en su artículo 32, establecía que la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) tenía entre otros asuntos: fracciones “IV ...hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;” “VII.-Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;” y “XIII.- Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal, en los casos que señale el Presidente de la República”. Para 1982 se modifica esta Ley y en su fracción XV del citado artículo se establecía como asunto de la extinta SPP: “Establecer normas para la realización de auditorías en las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías especiales que se requiera a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

Lo anterior se reforzaba con la expedición de la primera Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, que en su artículo 44 establecía: “En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la administración pública paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto”.

Con la expedición de estas dos leyes, se facultaba a una dependencia del poder ejecutivo, llevar a cabo la emisión de normas para la realización de auditorías, el establecimiento de los órganos de auditoría interna realizar las auditorías especiales que se requerían, ya que en épocas pasadas no se habían normado.

En 1982 mediante modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desaparece la SPP y las funciones de fiscalización se transfieren a la recién creada Secretaría de Contraloría General de la Federación, que para 1994 cambia de nombre a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta última vuelve a sufrir modificaciones en el 2003 para denominarse como actualmente se le conoce, Secretaría de la Función Pública.

De conformidad al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1982 y última reforma el 28 de noviembre de 2008 a la Secretaría de la Función Pública le corresponde entre otros asuntos: Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental y el desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; establecer normas, políticas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, así como vigilar que se cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; establecer las bases generales para la realización de auditorías; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley o presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público; y formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere.

Para que la Secretaría de la Función Pública pudiera desarrollar y aplicar adecuadamente el despacho de los asuntos asignados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 12 de diciembre de 2003 se publica en el Diario Oficial de la Federación, su Reglamento Interior, el cual tuvo reformas el 27 de mayo y 21 de junio de 2005. De conformidad al artículo 3 de dicho reglamento, se le dotó de una estructura compuesta de tres Subsecretarías, una Oficialía Mayor, una Secretaría Ejecutiva, una Coordinación General, una Coordinación de Visitadurías, siete Unidades, una Contraloría Interna, 17 Direcciones Generales, 15 Direcciones Generales Adjuntas, 22 Direcciones de Área y un Instituto; asimismo, para cumplir con las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos

órganos, así como con los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales quienes tendrán las atribuciones a que se refieren los artículos 63 a 68 del citado Reglamento Interior.

Como se puede apreciar es muy extensa la estructura de la Secretaría de la Función Pública, por lo que exclusivamente señalaremos en forma general las atribuciones del Secretario del ramo y las correspondientes a los titulares de los órganos internos de control.

De acuerdo al artículo 6 del Reglamento Interior, el Secretario tiene entre otras facultades no delegables las de: Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas y lineamientos para el ejercicio de las atribuciones que las leyes otorgan a la Secretaría, así como fijar, dirigir y controlar su política, de conformidad con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y las órdenes del Presidente de la República; someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República los programas especiales a cargo de la Secretaría previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como encomendar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la ejecución y acciones de los mismos; ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación; aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna y de la propia Secretaría; expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y de servicios al público para el mejor funcionamiento de la Secretaría, así como expedir las normas relativas a los informes, datos y cooperación técnica que deba darse entre las dependencias y definir conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la coordinadora de sector correspondiente, las normas sobre la información que deban proporcionar sus entidades paraestatales; formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y de Seguros y Fianzas, a fin de que el control y la fiscalización de las entidades financieras de carácter paraestatal se ejerzan de manera coordinada, conforme a las atribuciones de cada autoridad; informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades que hayan sido objeto de fiscalización, así como sobre la ejecución y avances de los Programas a cargo de la Secretaría que deriven del Plan Nacional de Desarrollo; y resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por el propio Secretario, así como los demás que legalmente le correspondan;

Dando cumplimiento al artículo 37, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Secretario designa para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental a los delegados y subdelegados ante las dependencias y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades; asimismo, con el mismo propósito, designa a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como a los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII, del mismo ordenamiento.

Los titulares de los órganos internos de control de acuerdo al artículo 66 del Reglamento Interior, tienen entre otras facultades: Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida; calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades; dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo;

informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, las entidades y la Procuraduría y alcanzar los logros propios del buen gobierno; denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su defecto, instar al área jurídica respectiva a formular las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad; y llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría.

Para cumplir con estas facultades tiene bajo su responsabilidad a los titulares de las áreas de responsabilidades, de auditoría Interna y de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno y al de quejas, quienes tendrán asignadas sus facultades en los artículos 67 68 del Reglamento Interior de esa secretaría.

Para reforzar las actividades de la Secretaría de la Función Pública, se encuentre entre otras, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, que en sus artículos 3, 5, 6, 10, 22, 45, 50, 61, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 77, 83, 88, 91, 108, 111, 114, sexto y segundo transitorio, establecen las disposiciones en las que interviene esta Secretaría, dentro de los cuales destacan los siguientes:

En el artículo 6, se establece que a la Secretaría de la Función Pública le corresponde el control y la evaluación de la programación y presupuestación del gasto público federal de las dependencias y entidades. El artículo 22 menciona que la Secretaría de la Función Pública llevará el seguimiento periódico del cumplimiento, el cual deberán reportar en los informes trimestrales de los compromisos que las dependencias y entidades sometan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de sus respectivas metas de balance de operación, primario y financiero, en el primer bimestre de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de la Función Pública en comunión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán suscribir con las dependencias y entidades, convenios o bases de desempeño, cuya vigencia podrá exceder el ejercicio fiscal correspondiente, a fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas.

De acuerdo al artículo 61, las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, establecerán un programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación; asimismo, el artículo 88 señala que el sistema de contabilidad gubernamental será definido, desarrollado y supervisado, atendiendo las aportaciones técnicas de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, y comprenderá el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permiten registrar, procesar, evaluar e informar sobre las transacciones relativas a la situación financiera de los ejecutores de gasto e ingreso públicos y los que afecten el patrimonio público, comprenderá la captación y el registro de las operaciones financieras, presupuestarias y de consecución de metas, a efecto de suministrar información que coadyuve a la toma de decisiones, la transparencia, la evaluación de las actividades efectuadas y la rendición de cuentas; además, en el artículo 111, se indica que las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.

Por lo anterior se puede observar que la Secretaría de la Función Pública, abarca más que una simple auditoría interna, de ahí la importancia que tienen sus atribuciones, funciones y actividades que desarrolla cada una de las áreas que la componen, las innovaciones y aplicación de procedimientos complementarios para detectar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplen con su cometido, tal es el caso de la convocatoria ciudadana para identificar el trámite más inútil que se llevó a cabo entre los años 2008-2009, en el cual los ganadores a nivel federal fue el trámite vinculado con el surtimiento y entrega de medicamento en el Instituto Mexicano del Seguro Social, el estatal fue por trámites vinculados con el juicio de aclaración del acta de nacimiento realizados en el Distrito Federal y el municipal por el trámite de constancia de residencia, realizado en el municipio de Toluca, Estado de México.

Auditoría Externa

La auditoría Externa es el examen crítico, sistemático y detallado de un sistema de información de una unidad económica, realizado por un Contador Público sin vínculos laborales con la misma, utilizando técnicas determinadas y con el objeto de emitir una opinión independiente sobre la forma como opera el sistema, el control interno del mismo y formular sugerencias para su mejoramiento. El dictamen u opinión independiente tiene trascendencia a los terceros, pues da plena validez a la información generada por el sistema ya que se produce bajo la figura de la Fe Pública, que obliga a los mismos a tener plena credibilidad en la información examinada.⁽³⁾

Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público menciona que la auditoría externa es la “Revisión, análisis y examen contable y de control general practicado por un contador público independiente, ajeno a empresas privadas y a las entidades de la Administración Pública Federal”.⁽⁴⁾

Tradicionalmente la auditoría externa se limitaba al examen de los estados financieros para emitir una opinión independiente; sin embargo, va más allá, en virtud de que se puede conocer la situación patrimonial y financiera de la organización, de informar respecto al funcionamiento y estructura organizativa para controlar y salvaguardar los activos; asimismo, se pueden realizar auditorías a los sistemas tributario, administrativo y de todos aquellos expedientes, documentos e información producida por la organización.

Una auditoría debe hacerla una persona o firma independiente de capacidad profesional reconocidas. Esta persona o firma debe ser capaz de ofrecer una opinión imparcial y profesionalmente experta a cerca de los resultados de auditoría, basándose en el hecho de que su opinión ha de acompañar el informe presentado al término del examen y concediendo que pueda expresarse una opinión basada en la veracidad de los documentos y de los estados financieros y en que no se imponga restricciones al auditor en su trabajo de investigación. Bajo cualquier circunstancia, un contador profesional se distingue por una combinación de un conocimiento completo de los principios y procedimientos contables, juicio certero, estudios profesionales adecuados y una receptividad mental imparcial y razonable.

Por lo anterior la auditoría externa al sector público se puede definir como la revisión detallada de la información y documentación que generan y reportan las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados; con el objeto de emitir una opinión sobre el control interno de los sistemas de información, registro y control; la eficiencia y efectividad de los programas y metas programadas y alcanzadas; así como el cumplimiento de la normatividad aplicable para cada caso.

Como ya se mencionó en el capítulo II, la única facultada constitucionalmente para vigilar el manejo de los recursos públicos en forma externa, es la Auditoría Superior de la Federación también denominada como entidad de fiscalización superior de la Federación, a la cual y, de acuerdo a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le dotó de competencia y atribuciones para coadyuvar a la promoción de una cultura de rendición de cuentas en la administración pública.

La función de fiscalización es ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Conforme a estos principios la Constitución establece que la fiscalización se hará en forma posterior a los ingresos y egresos; al manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como la realización de las auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación también fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes.

La Auditoría Superior de la Federación al rendir el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, incluirá las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. Asimismo, el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se

sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley. En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución y conforme a lo previsto en la Ley.

Lo anterior deja en claro que México esta avanzando en mejorar el sistema de fiscalización superior. La existencia de la Entidad de Fiscalización Superior efectiva, autónoma e independiente crea certidumbre en el ciudadano, se promueve en el funcionario público la cultura de la rendición de cuentas y el estímulo a buscar los mejores medios para cumplir los objetivos que le han sido fijados en los planes y programas de gobierno. La transparencia, la rendición de cuentas, el uso racional de los recursos públicos y la aplicación de políticas públicas eficaces para resolver los problemas sociales y económicos son los medios que legitiman al gobierno ante la población, y para ello la existencia de una Entidad de Fiscalización Superior fuerte, autónoma e independiente es una condición ineludible.⁽⁵⁾

Como conclusión, se menciona que la auditoría externa aplicable a la gestión gubernamental, se lleva a cabo para comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. Estas revisiones que, constitucionalmente las lleva la entidad de fiscalización superior, son confirmadas por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2008 que, en su artículo 5 establece: “La fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”. Asimismo, el artículo 14 del mismo ordenamiento señala que:

“La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y

IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley”.

La Auditoría Superior de la Federación para el apoyo en sus revisiones tiene, entre otras disposiciones legales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; asimismo, como disposiciones Supletorias, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del Derecho Común, sustantivo y procesal; asimismo, de conformidad al artículo 2º. del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2008, establece que para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con un Auditor Superior de la Federación, tres Auditores Especiales, dos Titulares de Unidad, 19 Direcciones Generales, 51 Direcciones de Área, 131 Subdirecciones de Área y apoyo de Jefes de Departamento y Auditores. Además, el Auditor Superior de la Federación contará además con el apoyo de las siguientes unidades administrativas: Coordinación de Asesores, Secretaría Técnica, Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión y Coordinación de Relaciones Institucionales, las cuales ejercerán las atribuciones que se señalen en los Manuales de Organización y de Procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación.

2. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

Como ya se mencionó en el capítulo I, a la Auditoría Superior de la Federación, creada el 29 de diciembre de 2000, se le dotó jurídicamente de nuevas competencias y atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de un reglamento interior y paso a ser un órgano de apoyo del Poder Legislativo en sustitución del antiguo órgano técnico. Con estas y otras modificaciones subsecuentes, se le dotó de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus facultades para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, manejo de recursos y resoluciones; fincamiento de responsabilidades y sanciones económicas resarcitorias; presentación de denuncias y querrelas penales cuando se afecte a la Hacienda Pública Federal, por lo que se perseguía verificar e informar a los ciudadanos la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas, de las irregularidades y la falta de probidad en la gestión pública.

Con estas nuevas funciones a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, el Poder Legislativo, pretendía y tiene el propósito de que la revisión que se lleva a cabo a la cuenta pública, presentada por los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios y los particulares que reciben recursos federales, trascienda en el pueblo, el cual demanda transparencia en la rendición de cuentas, que no existan áreas de opacidad y riesgo, corrupción, abuso de poder o falta de honestidad de los servidores públicos.

Derivado de estos cambios, la Auditoría Superior de la Federación, en septiembre de 2006 publica el libro “Visión Institucional” en el cual señala que el nuevo marco jurídico contiene facultades expresas, que corresponden a las expectativas puestas en una institución acorde con un entorno político más complejo y la promoción de una cultura administrativa nueva, que abarca valores como transparencia, rendición de cuentas y aplicación de criterios de economía, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, cuya trascendencia es necesario destacar:

- Establece el carácter público de los informes, una vez entregados a la Honorable Cámara de Diputados.

- Ordena que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad, reduciendo los plazos para la entrega de los informes y amplía las facultades de la entidad de fiscalización superior para solicitar, en cualquier momento, informes a los distintos Poderes y entes auditados.
- Admite la revisión anticipada de la Cuenta Pública, a través de la evaluación de un Informe de Avance de la Gestión Financiera, que el Poder Ejecutivo debe presentar por el primer semestre del año en que se ejerza el presupuesto respectivo.
- Amplía y consolida las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para poder llevar a cabo auditorías de desempeño, que permitan determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo con los objetivos previstos.
- Faculta a la entidad de fiscalización superior a efectuar revisiones a los Poderes de la Unión, a los diversos organismos constitucionales autónomos y, en general, a todas las instancias que ejerzan recursos federales, incluyendo los estados, municipios y particulares.
- Establece también nuevas atribuciones en materia de sanciones económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal.
- Finalmente, concede a la Auditoría Superior de la Federación autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, así como independencia en el manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros.

La Auditoría Superior de la Federación ha implementado un marco rector, el cual cuenta con los **principios rectores, el Código de Ética Profesional y el Sistema de Gestión de Calidad**.

En el cumplimiento de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación debe regir sus programas, acciones y diligencias por **principios rectores** sólidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad y el principal patrimonio de la Auditoría Superior de la Federación es la neutralidad, principio fundamental que debe ser estandarte y premisa de su actuación, defendida y valorada por todos los partidos políticos, ya que de ella dependen la credibilidad y la confianza de la sociedad en la institución.

El propósito del **Código de Ética Profesional** de la Auditoría Superior de la Federación es impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores éticos en que debe sustentarse la gestión gubernamental, con la absoluta convicción de que la administración pública mejorará en la medida en que los individuos a quienes se ha encomendado, comprometidos con esos valores, antepongan el interés general al personal y asuman plenamente las responsabilidades que les asignan las leyes.

La necesidad de instituir un Código de Ética para promover y preservar la integridad y competencia de los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación se explica porque, además de que están obligados a observar diversas normas legales y éticas de carácter general, la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas, a las que deben corresponder normas éticas específicas. La autoridad moral de la Auditoría Superior de la Federación se sustenta en la conducta intachable de sus auditores, ejemplar para los sujetos de fiscalización, y su competencia debe reflejarse en la calidad de sus informes, que por ser públicos siempre estarán sujetos al escrutinio y evaluación de la sociedad en general. De ahí la necesidad de enfatizar en los principios rectores de la actuación de la Auditoría Superior de la Federación y de su personal, como fundamentos de la credibilidad institucional.

La Auditoría Superior de la Federación, en su calidad de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, declara su intención de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, para lo cual asume incondicionalmente los siguientes compromisos:

Primero: Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora.

Segundo: Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.

Tercero: Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.

Asimismo, el Código de Ética señala que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación a cargo de las actividades sustantivas están obligados ajustarse a los principios éticos y reglas de conducta siguientes:

1. Profesionalismo competente: La revisión de la Cuenta Pública y la fiscalización, debe proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con objeto de alcanzar la excelencia.
2. Independencia: Actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución está obligada.
3. Objetividad: Proceder con toda objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basarán exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas.
4. Imparcialidad: Dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.
5. Confidencialidad: Guardar estricta reserva de la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización.
6. Actitud constructiva: El personal debe mantener una actitud constructiva en las auditorías que se publiquen con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, para lo cual considerará que el fin último de la Auditoría Superior de la Federación es contribuir a mejorar la gestión gubernamental.
7. Integridad: Ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

Respecto del **Sistema de Gestión de Calidad**, la Auditoría Superior de la Federación, conforme a su misión y visión estratégica, está empeñada y comprometida para mejorar continuamente la calidad de sus procesos, adoptando las mejores prácticas en la materia, a fin de que los informes emitidos cumplan en forma objetiva, imparcial y oportuna con las disposiciones establecidas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Desde febrero de 2006, fecha en que el Auditor Superior de la Federación instaló formalmente el Comité de Calidad, se ha venido aplicando en la institución el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), con el objeto de:

1. Utilizar un estándar internacional reconocido.
2. Emplear un mecanismo de evaluación y certificación.
3. Promover la mejora continua y la cultura de la calidad.
4. Fortalecer la imagen Institucional.

Los propósitos al adoptar un Sistema de Gestión de Calidad con base en la Norma Internacional ISO 9001:2000 son:

1. Garantizar la excelencia institucional mediante la operación ordenada de los procesos de trabajo.
2. Establecer una cultura de la calidad, que se mantiene en un ciclo evolutivo de mejora continua.
3. Obtener la certificación por un organismo internacional que avala el cumplimiento con los requisitos establecidos en el estándar y el apego a la normativa institucional.

Logros

Para el establecimiento del SGC de la Auditoría Superior de la Federación, fue necesario un importante

esfuerzo de capacitación a todo el personal en los aspectos relacionados con los modelos de calidad, esfuerzo que ha implicado acciones intensivas de capacitación para todos los servidores públicos que laboran en la Institución; revisar los lineamientos con los que operaban los procesos sustantivos y administrativos de la institución e implantar un sistema de control de documentos mediante el cual se controla la actualización, la autorización y la distribución oportuna de los mismos.

Se han desarrollado nuevas formas de comunicación que hacen posible difundir los avances y requerimientos del sistema, entre ellos, se ha presentado un mejor aprovechamiento de los recursos informáticos así como otros medios de difusión institucional.

Además del compromiso y trabajo cotidiano de todo el personal, se establecieron y están operando grupos colegiados que orientan y dirigen el devenir del Sistema de Gestión de la Calidad; éstos son: el Comité de Calidad, integrado por el Auditor Superior y los titulares de las Auditorías Especiales y Unidades; seis Subcomités Operativos de Calidad, uno por cada proceso incorporado al SGC, incluyendo el de Seguimiento que inició operaciones a principio de 2009.

Se han realizado nueve auditorías de calidad, cinco internas y cuatro externas efectuadas por el organismo internacional de certificación British Standard Institution, BSI. Los hallazgos detectados, en todos los casos han sido atendidos o se encuentran en proceso de atención, lo que demuestra la operación efectiva del sistema. Se logró la incorporación de dos procesos al SGC, el de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y el de Integración de Informes Institucionales. Con esta ampliación al alcance del Sistema de Calidad de la Auditoría Superior de la Federación, se ha logrado en dos años y medio, la incorporación de cinco grandes procesos:

1. Planeación de Auditorías.
2. Desarrollo de Auditorías.
3. Integración de Informes Institucionales.
4. Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.
5. Administración.
6. Proceso de Seguimiento.

Compromisos

El compromiso de la Auditoría Superior de la Federación es con la calidad y con la mejora continua, con el fin de cumplir con la premisa establecida por el Auditor Superior de la Federación: alcanzar la excelencia para ser reconocidos como una institución de clase mundial.

Cabe señalar que ISO es la organización internacional para la normalización (International Standardization Organization) cuya sede se encuentra en Ginebra Suiza y a la cual pertenecen más de 150 países miembros. ISO 9000 ("Quality Management and Quality Assurance Standards") es una serie de normas sobre aseguramiento de calidad que fueron originalmente publicadas en el año de 1987, con reediciones en 1994, 2000 y 2007. La norma ISO comprende una serie creciente de regulaciones orientadas a satisfacer al cliente y fortalecer a la organización. ⁽⁶⁾

Líneas estratégicas de actuación de la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación desde su creación a la fecha, ha mantenido una actuación más proactiva que reactiva; asimismo, como acción prioritaria de su encomienda, y con una visión institucional, ha adoptado un enfoque que contribuye a la mejora de la gestión gubernamental mediante la atención de las líneas estratégicas de actuación siguientes:

1. Propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública.
2. Promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales.
3. Fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal.
4. Contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación al desempeño.
5. Impulsar la fiscalización de alto impacto.
6. Fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública.
7. Inducir la preservación del patrimonio de la Nación.
8. Identificar las oportunidades de mejora.
9. Arraigar la cultura de la rendición de cuentas.
10. Reforzar en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación se encuentra empeñada en un esfuerzo por contribuir al desarrollo institucional del país, al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas, y a la realización de las acciones de fiscalización superior que promuevan el buen gobierno.

Cultura de la Rendición de Cuentas

Además de lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación esta contribuyendo en la promoción del conocimiento sobre la fiscalización superior y sus implicaciones, abocándose también a la tarea de impulsar una verdadera cultura de la rendición de cuentas en la sociedad mexicana. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación ha llevado a cabo hasta el momento tres importantes acciones: el desarrollo de su serie editorial “Cultura de la Rendición de Cuentas”; ocho publicaciones técnicas y la organización de un evento anual ininterrumpido que convoca a la participación de la sociedad, denominado “Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas”.

1) Serie editorial “Cultura de la Rendición de Cuentas”

Respecto de su serie editorial, ésta se ha orientado a la elaboración y publicación de un conjunto de textos desarrollados por especialistas en la materia, los cuales tienen la finalidad de ofrecer un panorama amplio sobre la rendición de cuentas y el papel de la fiscalización superior, explicando en forma breve y didáctica los fundamentos, circunstancias, instituciones y mecanismos vinculados con las tareas de la rendición de cuentas y con las de fiscalización superior que realiza la institución, y así apoyar a la sociedad en el conocimiento de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo y de la entidad de fiscalización superior en nuestro país, e impulsar una cultura de la legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos que pertenecen a los mexicanos.

Con ese propósito, la Auditoría Superior de la Federación ha publicado 11 textos. Esta labor editorial se ha constituido en tarea permanente, y en los años subsecuentes se incorporarán mayores empeños de investigación hasta tener un acervo bibliográfico con suficiencia y calidad. Los autores y títulos de esos trabajos son:

- Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, por José Antonio Crespo.
- Impuestos, democracia y transparencia, por Carlos Elizondo Mayer-Serra.
- La rendición de cuentas en la política social, por José Octavio López Presa.
- La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, por Luis Carlos Ugalde.
- Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas, por Arturo del Castillo.
- Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y Democracia, por Eduardo Guerrero Gutiérrez.
- Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios, áreas y retos para México, por Bernardo González Aréchiga.

- El Servicio Civil de Carrera, para un mejor desempeño de la gestión pública, por María del Carmen Pardo.
- Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras, John M. Ackerman.
- Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera, Irma Eréndira Sandoval.
- Medios e Interés Público, Rossana Fuentes Berain y Julio Juárez Gámiz.

2) Publicaciones Técnicas

Se han publicado hasta la fecha ocho textos: cuatro evaluaciones anuales de las leyes mexicanas de fiscalización superior y cuatro libros, que se describen a continuación:

- Evaluación 2006 de las leyes mexicanas de fiscalización superior, abril de 2006.
- Evaluación 2007 de las leyes mexicanas de fiscalización superior, marzo 2007.
- Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior, junio 2008.
- Evaluación 2009 de las leyes mexicanas de fiscalización superior, abril 2009.
- Directrices de Aplicación de las Normas de Auditoría del Rendimiento (Desempeño) de la INTOSAI.
- La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior.
- Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora.
- Perfil de México a través de Indicadores Clave.

3) Certámenes nacionales de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas

Los ocho certámenes que ha celebrado la Auditoría Superior de la Federación, desde noviembre de 2001, y una convocatoria para 2009, han tenido como objetivo el de formar y conformar una cultura que se arraigue en los mexicanos, de manera tal que sea inseparable de su vida cotidiana, llamando a todos a integrar un frente común de transparencia, eficacia y eficiencia en el desempeño y cumplimiento de las premisas de la rendición de cuentas, del control en el gasto y de la fiscalización de los recursos públicos.

La respuesta de los participantes a los certámenes efectuados muestra el interés despertado en la sociedad, toda vez que se han recibido, en promedio, 70 trabajos cada año, provenientes de toda la República, los que por su gran calidad muestran la inquietud y dedicación de sus autores, entre los que destaca la presencia significativa de jóvenes profesionales que han reflejado su preparación con los aportes y sugerencias plasmadas en cada uno de los ensayos. Esto ha resultado muy satisfactorio y motivante para futuras convocatorias.

Los diferentes certámenes celebrados han contado con el apoyo y participación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Honorable Cámara de Diputados, así como la colaboración de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional, de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A. C. y del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. ⁽⁷⁾

Áreas de Opacidad y Riesgo

En paralelo de lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación empeñada en un esfuerzo por contribuir al desarrollo institucional del país, al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas, y a la realización de las acciones de fiscalización superior que promuevan el buen gobierno; publica en el 2008 el libro denominado Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano - Oportunidades de Mejora, en el cual, en la presentación que realiza el Auditor Superior de la Federación, C.P.C. Arturo González de Aragón señala que en materia de transparencia y rendición de cuentas, no obstante los avances logrados con la

aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la reforma al artículo 6° constitucional en materia de transparencia, existen todavía muchos pendientes que requieren atención urgente con el fin de abatir la opacidad existente y reducir el riesgo de hacer mal uso de los recursos públicos.

En este sentido y como resultado del proceso de fiscalización superior, la Auditoría Superior de la Federación ha identificado como retos 13 grandes Áreas de Opacidad y Riesgo que deben convertirse en Oportunidades de Mejora, sobre las cuales resulta necesaria una profunda reflexión y acción decidida para ajustar políticas públicas, revisar normas y procedimientos, señalar fortalezas, identificar debilidades, generar oportunidades y abatir amenazas.

La difusión de las Áreas de Opacidad y Riesgo identificadas por la Auditoría Superior de la Federación, cumple el propósito de contribuir a alcanzar los objetivos de transparencia y rendición de cuentas, que son actualmente de alta prelación en la agenda nacional, en la gobernabilidad democrática, y en el fortalecimiento de la confianza y credibilidad de la sociedad mexicana en sus instituciones.

La Auditoría Superior de la Federación ratifica su compromiso con sus principios rectores de neutralidad, independencia, autonomía, apego a la ley e impulso al fortalecimiento de las instituciones públicas, para alcanzar el México nuevo al que aspiramos todos los mexicanos.

De esta forma, se han identificado, como prioritarias, las siguientes áreas de opacidad y riesgo, sobre las cuales resulta indispensable la instrumentación de acciones puntuales para avanzar en los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

1. Eficiencia recaudatoria.
2. Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos.
3. Educación pública, en sus componentes de calidad y cobertura.
4. Pensiones y jubilaciones.
5. Recursos federales transferidos a estados y municipios.
6. Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).
7. Recursos destinados a procesos electorales.
8. Sistema contable gubernamental.
9. Sistema de Evaluación del Desempeño.
10. Donativos de recursos públicos.
11. Mejora regulatoria.
12. Remuneraciones de los servidores públicos.
13. Preservación del medio ambiente.

Las 13 áreas muestran distintos grados de opacidad y riesgo, falta de transparencia, exceso de regulaciones y una alta discrecionalidad, carencia de indicadores de medición, deficiencia en el cumplimiento de objetivos y metas, sistemas de supervisión, control y rendición de cuentas inadecuados, así como marcos jurídicos insuficientes, que originan que la administración pública, no cumpla debidamente con su responsabilidad en el manejo transparente de los recursos públicos.

Atender estas áreas estratégicas, tendrá como resultado un gasto público más eficiente, abatir la corrupción, preservar el patrimonio nacional, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas; en suma, contribuir a consolidar la confianza de la sociedad, elemento requerido para la fortaleza de todo el gobierno.

Estas grandes áreas de oportunidad deben ser atendidas con acciones de gobierno sustentadas en programas puntuales que permitan avanzar, de manera decidida, en el combate a la opacidad, la corrupción y

la impunidad. La dinámica política, económica, financiera y social son determinantes para la orientación, ritmo y focalización de las políticas públicas, y para la atención de problemas estructurales y de coyuntura que registra el desarrollo nacional. Por ello, es imprescindible la participación de la sociedad en la gestión de un buen gobierno a través de una efectiva transparencia y rendición de cuentas.

La planeación estratégica de mediano y largo plazo de la Institución, sustentada en información relevante sobre las revisiones efectuadas en el periodo 1999-2006 y con la prospectiva del periodo 2007-2011, privilegia las auditorías de alto impacto, tanto de cumplimiento financiero como de desempeño y especiales, las cuales darán seguimiento puntual de la atención, avances, obstrucciones o ajustes que realice la administración pública en las acciones y políticas públicas determinantes en las Áreas de Opacidad y Riesgo.⁽⁸⁾

Por lo anterior se observa que la Auditoría Superior de la Federación no practica auditorías para cazar brujas (detectar fraudes); ya que, si bien es cierto que esta facultada para promover denuncias penales ante las autoridades competentes cuando se acredita el mal uso de los fondos públicos y se identifica a los presuntos responsables, la fiscalización superior va más allá, es constatar que la gestión financiera se ejerza y registre conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables; es evaluar y, en su caso, mejorar los sistemas y procedimientos administrativos e informáticos, de control y operación establecidos por cada ente público con apego a la normativa aplicable; es evaluar el desempeño de los entes públicos en la ejecución y cumplimiento de los programas y proyectos a su cargo y buscar, de manera proactiva, las áreas que ofrezcan mayor riesgo de incurrir en prácticas de ineficiencia, corrupción, dispendio o desviación de recursos de sus objetivos originales.

La capacidad de auditar el desempeño, da a la labor fiscalizadora una mayor profundidad, al ir más allá de la mera verificación de los registros contables de las entidades e incursionar en el cumplimiento de los objetivos de los programas y planes auditados, atendiendo a una evaluación más cualitativa de la acción gubernamental; ésta es la tendencia de las principales entidades de fiscalización superior en el ámbito internacional.

Una labor fiscalizadora efectiva es una señal positiva para todos los agentes económicos y coadyuva, por lo tanto, a la estabilidad económica. La Auditoría Superior de la Federación ha prestado considerable atención a fiscalizar, evaluar y señalar las repercusiones del endeudamiento público no como un mero ejercicio de control financiero, sino como un medio para alertar al Poder Legislativo y a la sociedad a promover y requerir a los responsables de la gestión de la deuda pública la adopción de las mejores y más sanas prácticas gubernamentales para su administración, transparencia y rendición de cuentas.

Una gran cantidad de recursos es asignada a estos rubros, por lo que se impone una vigilancia efectiva sobre su uso y disposición, de tal modo que la sociedad pueda contar con la certidumbre de su manejo. Atender estas áreas estratégicas tendrá como resultados adicionales preservar el patrimonio nacional, abatir la corrupción, contar con un gasto público más eficiente, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades de mejora en la administración pública. Asimismo, la identificación de las áreas de opacidad y riesgo constituye un insumo de gran valor para el legislador. En muchas ocasiones, la creación de una normativa específica que subsane las carencias de la disposición general, conducirá a reducir la discrecionalidad del funcionario público en la aplicación de la ley y permitirá un uso transparente de los recursos públicos.

Convenios de Coordinación y Colaboración con los gobiernos de los estados

Como se mencionó en párrafos anteriores una de las áreas de opacidad y riesgo se encuentra en los recursos federales transferidos y ejercidos por los estados y municipios, incluyendo sus administraciones públicas paraestatales y, en su caso, particulares, tal pareciera que no pudieran ser auditados por la Auditoría Superior

de la Federación, por el hecho de que las entidades federativas de acuerdo con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, gozan de soberanía, por lo que las legislaturas de los estados son las que aprueban las leyes de ingresos de sus respectivos estados y municipios; son ellas mismas las que revisan y fiscalizan sus cuentas públicas a través de la entidad de fiscalización superior del ámbito estatal (subnacional); no obstante, estos recursos no pierden su carácter federal; en ese sentido, los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ejercicio de las atribuciones de control que cada una de ellas tenga, colaboran con la Auditoría Superior de la Federación en el procedimiento de fiscalizar este tipo de recursos públicos, es por ello que la entidad de fiscalización superior de la federación (central), al amparo de los artículos 16, fracciones IX y XVIII, y 33 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y 82, fracción XII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, celebra convenios de colaboración con las entidades de fiscalización superior subnacionales (regionales) para la revisión correspondiente.

En ese sentido, la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, ha firmado con el H. Congreso de las 32 entidades federativas, por medio de su Órgano de Fiscalización Superior, su Contaduría Mayor de Hacienda o en el caso del Distrito Federal su Asamblea Legislativa, los Convenios de Coordinación y Colaboración para la fiscalización de los recursos federales transferidos que se prevén en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y ejercidos por las entidades federativas, los municipios y los particulares, lo cual permite conjuntar esfuerzos para la fiscalización de los recursos federales y para que el ejercicio de éstos se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y economía. Los objetivos de los convenios son los siguientes:

- I. Coordinar las acciones necesarias para la revisión y fiscalización de los recursos federales ejercidos por la entidad federativa, sus municipios y los particulares, reasignados y/o transferidos al Gobierno del Estado Libre y Soberano, así como de los correspondientes a las aportaciones federales previstas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el propósito de colaborar en el desempeño de sus atribuciones de control y fiscalización que tienen conferidas ambas partes.
- II. Establecer las bases para fiscalizar los recursos transferidos al Estado Libre y Soberano.
- III. Determinar los objetivos, alcances y procedimientos de auditoría de las acciones de fiscalización superior del ejercicio de los recursos federales, de conformidad con las disposiciones presupuestarias federales y demás ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables en el ámbito local.

Las partes se comprometen a integrar en su Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, aquellas que resulten de interés general y estratégico, así como las que solicite la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Para el debido cumplimiento de las obligaciones pactadas, las partes acuerdan emprender las siguientes acciones:

- I. Fiscalizar el ejercicio de los recursos objeto de este instrumento, por medio de las auditorías correspondientes, de conformidad con los programas de trabajo de cada una de las instituciones involucradas.
- II. Revisar el cumplimiento del ejercicio programático presupuestal a través de los indicadores de desempeño que para tal efecto se determinen.
- III. Establecer los mecanismos necesarios para el ágil y oportuno intercambio de información que sobre los resultados de las revisiones de la Cuenta Pública respectiva se emitan.
- IV. Diseñar y realizar en forma conjunta, los programas de asistencia técnica y capacitación necesarios para cumplir los objetivos de este Convenio.
- V. Establecer programas de capacitación y asistencia técnica de manera coordinada.

Estos convenios se acuerdan respetando la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios y se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Además de los convenios celebrados con las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación ha celebrado en cumplimiento del artículo 16, fracciones XIX y XX de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, otro tipo de convenios de cooperación, de colaboración o de coordinación con el Colegio de Ingenieros, el INEGI, la Secretaría de la Función Pública, el Banco de México, el Archivo General de la Nación, la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia de Instituciones de Educación Superior, A. C., el IFAI, The Institute of Internal Auditors Global, la UNAM y con el Instituto Politécnico Nacional, así como de intercambio de información y realización de estudios en materia fiscal, financiera, y de contabilidad gubernamental con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.⁽⁹⁾

Presencia y participación de la Auditoría Superior de la Federación a nivel Nacional

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), es una Organización autónoma, apolítica, independiente y apoyo técnico, formada por los Organismos Superiores de Fiscalización de los Estados Unidos Mexicanos, creada como una asociación permanente y regida por los principios que establece su estatuto, cuyo presidente es el C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, por el período 2002-2009.

De los 11 objetivos que tiene la ASOFIS, se encuentran los siguientes: Orientar y fundamentar las acciones de fiscalización superior en el país, conforme a criterios básicos que puedan ser aceptados por sus miembros y a los principios rectores de la fiscalización de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia; promover el mejoramiento administrativo y técnico de sus propios miembros, así como el desarrollo y actualización profesional de los servidores públicos que presten sus servicios en estos; difundir, promover y fomentar la cultura de la fiscalización superior en nuestro país; y fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias sobre la materia.

Los principios de la asociación son seis, dentro de los cuales destacan: respecto a los ordenamientos legales de la Federación, de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, que forman parte de ésta, así como a la independencia y la soberanía de todos ellos para tomar sus propias decisiones en materia de fiscalización del manejo de sus recursos públicos; y vigilar la legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la actividad financiera y programática gubernamental.

Trece son las funciones que la ASOFIS tiene a cargo, de las cuales se encuentran: Aportar elementos y proponer la adopción de nuevos criterios, métodos y procedimientos para mejorar la fiscalización superior; servir de enlace y establecer lineamientos de coordinación, colaboración y apoyo recíproco entre los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental que la integran; promover el intercambio de experiencias técnicas y administrativas derivadas de las revisiones y auditorías que practican sus miembros, y sobre los sistemas adoptados, fundamentalmente a través de seminarios, congresos y mesas redondas; estudiar las áreas prioritarias que demanden el mejoramiento y desarrollo de la fiscalización superior; y aportar elementos para la unificación del marco jurídico dentro del cual se desenvuelven los organismos miembros de la asociación.⁽¹⁰⁾

Presencia y participación de la Auditoría Superior de la Federación a nivel Internacional

Por lo que se refiere a la participación que tiene la Auditoría Superior de la Federación con las demás entidades de fiscalización superior a nivel internacional, ha ido en aumento la presencia en las diversas instancias administrativas y técnicas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), ya que en 1962 durante la celebración de su cuarto congreso, celebrado en Viena, Austria, la entonces Contaduría Mayor de Hacienda ingresó a dicha organización y después de 45 años, la Auditoría Superior de la Federación, entidad sucesora, alcanzó su máxima expresión con la designación del Auditor Superior de la Federación como presidente del Consejo Directivo por el periodo de 2007-2010.

En su estructura, la INTOSAI cuenta con diversos Comités responsables del desarrollo y del trabajo técnico de esa organización. Destaca el hecho de que sea México el único país latinoamericano que, desde 1991, preside uno de dichos Comités, el de Deuda Pública, habiendo obtenido nuestro país, por sus aportaciones, calidad y perseverancia demostradas, el premio Jörg Kandustsch en el año de 1995.

La participación de la entidad de fiscalización superior en el ámbito mundial tiene como meta básica incrementar las capacidades técnicas en diversas áreas de la auditoría gubernamental. El intercambio de información y experiencias se realiza sobre temas técnicos prioritarios y concretos como deuda pública, medio ambiente, normas de auditoría, normas contables y evaluación de programas. La búsqueda de referencias en el exterior es una opción natural para las entidades de fiscalización superior, ya que, por ser instituciones superiores, no existen en el entorno nacional las posibilidades de encontrar instancias pares que permitan adquirir nuevos enfoques para cumplir sus responsabilidades.

La Auditoría Superior de la Federación ocupa en la actualidad la presidencia del Comité de Deuda Pública (CDP) de la INTOSAI, cuyos objetivos prioritarios son el fomento de la elaboración y difusión de los documentos técnicos sobre auditoría de la deuda pública entre los miembros de la organización, así como la promoción del mejoramiento técnico y profesional del personal de las entidades de fiscalización superior en materia de auditoría de la deuda pública, a través de los programas de capacitación diseñados para fomentar la cooperación con otros comités de la INTOSAI y sus diversas entidades, como los grupos de trabajo, grupos regionales de trabajo y la iniciativa para el desarrollo de la INTOSAI. Este comité ha realizado importantes investigaciones en temas técnicos sobre fiscalización de la deuda pública y de capacitación mediante cursos en los que han participado funcionarios de las principales Entidades de Fiscalización Superior de América Latina, Asia y Europa.

La presidencia de la INTOSAI, que tiene el compromiso de organizar el congreso internacional de esta entidad, instituirá una plataforma privilegiada para colocar a la Auditoría Superior de la Federación en el centro del debate teórico y metodológico sobre temas de fiscalización superior y, más aún, le permitirá influir y orientar los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de investigación y desarrollo de metodologías e instrumentos de análisis.

Asimismo, en el corto plazo se podrá aprovechar la experiencia de otros países para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación mediante capacitación e intercambio de información relacionada con la tarea de revisión de la cuenta pública. En el largo plazo, el acercamiento con diversos países abrirá la posibilidad de incorporar las prácticas más modernas, basadas en los avances de la tecnología de la información en el proceso de revisión de la cuenta pública. Esta situación permitirá adquirir conocimientos sobre las metodologías más eficientes para realizar auditorías al desempeño y fiscalizar áreas como el medio ambiente, gobierno y sistemas informáticos gubernamentales. El papel proactivo de la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la gestión gubernamental derivará en recomendaciones concretas para modernizar el funcionamiento del gobierno con la aplicación de prácticas, sistemas y metodologías de punta a escala mundial.

El nuevo papel de la Auditoría Superior de la Federación en el ámbito internacional generará que los congresos de otros países, de los cuales también dependen la mayoría de las entidades de fiscalización superior en el mundo, se acerquen a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados; esto coadyuvará a ampliar la visión de sus integrantes con experiencias en otras latitudes, lo que se traducirá en la necesidad de fortalecer a la actual Auditoría Superior de la Federación de manera continua.

Todos estos aspectos positivos también significan beneficios para el ciudadano común: mejor uso de los recursos fiscales a través de la liberación de recursos públicos y su asignación a proyectos prioritarios; mayor

eficiencia en la recaudación fiscal, lo que implica que, lejos de incrementar los gravámenes, se amplíe de manera efectiva la base gravable y, por lo tanto, se disponga de mayores recursos para proyectos de impacto social; consecución de los objetivos sociales de las políticas públicas, de tal manera que aumente la cobertura de las acciones y políticas sociales; mayor eficiencia operativa de las empresas públicas con impacto ambiental, lo cual tendrá como efecto una disminución en el costo de operación de éstas; y mayor calidad en el medio ambiente, entre otros.

México ha obtenido relevantes beneficios de su estrategia en el entorno internacional. Ha logrado alcanzar un lugar entre los países de mayor desarrollo en esta materia, que no es compartido por ninguno de sus pares en América Latina. La presencia del país en el mundo está avalada por un prestigio reconocido en distintos foros, y que, dada la coyuntura de la celebración del XIX INCOSAI en México en el 2007, alcanzó nuevas cotas y dejó una huella perdurable.

Si bien las entidades de fiscalización superior toman sus propias decisiones en términos de su desarrollo administrativo y metodológico, una parte sustancial de la responsabilidad en cuanto a la relevancia, las potestades, la estructura jurídica y la proyección a futuro de la entidad está en manos del Poder Legislativo del que depende. La asignación de recursos suficientes, la no intromisión en sus asuntos internos, y el apoyo y la difusión de sus actividades ante la opinión pública son factores que permiten a la entidad de fiscalización superior cumplir su cometido con eficacia.

A mayor transparencia, mayor gobernabilidad. Una buena parte del universo auditable se mantiene aún oculto de la vista y la evaluación de la sociedad, y el instrumento más eficaz para hacerlo del dominio público es la fiscalización superior. Un ejercicio auditor serio, responsable, objetivo y técnicamente avanzado ayuda al gobierno a asignar recursos con mayor efectividad, opera como un importante disuasivo de corrupción, y hace que el concepto de la rendición de cuentas se incorpore a la cultura administrativa.

Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación es integrante del Grupo Global de Trabajo (GWT, por sus siglas en inglés), el cual fue formado a iniciativa de la Contraloría de los Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés) en enero de 2000, teniendo como objetivos principales explorar oportunidades para compartir información y experiencias sobre aspectos de interés mutuo, tales como globalización y otros desafíos emergentes para los gobiernos y las entidades fiscalizadoras. Este Grupo complementa los trabajos de la INTOSAI, por lo que sus esfuerzos se encaminan a que las Entidades de Fiscalización Superior estén en posibilidad de responder a los temas emergentes.

En la cuarta reunión de este grupo de trabajo, se trataron diversos temas en los que se contó con la participación del Auditor Superior de la Federación de México, entre cuyos planteamientos destacó el del papel de las Entidades de Fiscalización Superior en la procuración de un buen gobierno, la integridad y confianza en la profesión contable, la participación de las Entidades de Fiscalización Superior en la elaboración del presupuesto nacional y la importancia de la elaboración de indicadores estratégicos de desempeño. En esta cuarta reunión, se acordó que México participara en el proceso de una auditoría, entre pares, a la GAO de los Estados Unidos de América, con objeto de revisar las prácticas seguidas en las auditorías al desempeño.

Quien vigila a la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación esta sujeta a ser evaluada y vigilada por una unidad especializada para cuidar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de sus servidores públicos a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas respectivas; en este sentido, la Unidad de Evaluación y Control (UEC) dependiente de la Comisión de Vigilancia del Congreso está encargada de monitorear a la Entidad de Fiscalización Superior; asimismo, podrá practicar por sí o a través de Auditores Externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas

anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación. ⁽¹¹⁾

3. TIPOS DE AUDITORÍAS QUE SE REALIZAN EN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

De acuerdo a los artículo 14 y 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, por parte de la Auditoría Superior de la Federación, tienen por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados, así como el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, a efecto de verificar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se realizaron conforme a los programas aprobados y montos autorizados y se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas de conformidad a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos; si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales; si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, en su caso fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan.

En ese sentido, la Auditoría Superior de la Federación, a través de su titular, de los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información, la Unidad de Asuntos Jurídicos y sus correspondientes direcciones generales, han implementado la normatividad interna correspondiente para que cada una de las actividades sustantivas que se realizan dentro y fuera de la institución se lleven a cabo de forma profesional y conforme a su misión y visión estratégica, todos sus procesos se desarrollen con las mejores prácticas en la materia, a fin de que los informes emitidos cumplan en forma objetiva, imparcial y oportuna con las disposiciones establecidas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Derivado de lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación ha determinado cuatro tipos de auditorías, de acuerdo a su objetivo y características de la revisión: De Regularidad, dentro de las cuales se clasifican las financieras y de cumplimiento, de inversiones físicas, de sistemas y a los recursos federales ejercidos por entidades federativas y por municipios; de Desempeño; Especiales; y de Seguimiento.

1. **Revisiones de Regularidad.** Son las auditorías que tienen por objeto verificar que las entidades fiscalizadas hayan recaudado, captado, administrado, ejercido y aplicado los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas y normativas aplicables. Atendiendo su objetivo de fiscalización se clasifican como sigue:
 - a) **Financiera y de Cumplimiento.** Este tipo de revisiones se practican a los ingresos y a los egresos. Por lo que se refiere a los ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que estos fueron recaudados, obtenidos, captados, registrados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables. De manera particular, se revisa que los ingresos por

concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social, al igual que sus accesorios denominados recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización, se recaudaron y registraron en la forma y términos establecidos por las disposiciones normativas, y fueron presentados correctamente en la Cuenta Pública. Asimismo, que los recursos obtenidos a través de financiamientos se contrataron, captaron y registraron de acuerdo con la legislación y normativa aplicable. Asimismo y de ser procedente, se verifica que los ingresos propios correspondieron a los valores y volúmenes vendidos o a los servicios prestados, y que las transferencias recibidas se registraron adecuadamente y se utilizaron para los fines autorizados.

En cuanto a los egresos, el propósito es examinar que los recursos autorizados a las dependencias y entidades de los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios y, en su caso particulares, se aplicaron conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación, que las operaciones se encuentren efectivamente realizadas, que fueron utilizados para el cumplimiento de las funciones y atribuciones conferidas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes y que se registraron con base en los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental aplicables a la naturaleza de las operaciones realizadas y el Clasificador por Objeto del Gasto.

Se verifica que las modificaciones al presupuesto original se encuentran respaldadas con los oficios de afectación presupuestaria y si estas se tramitaron de conformidad a la normatividad en la materia.

Se revisa que el gasto se ajustó a las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, y en especial, si la adquisición de bienes y contratación servicios se efectuaron con apego a la legislación en la materia y si están soportadas con la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente, la cual debe satisfacer los requisitos legales y normativos; asimismo, si las operaciones fueron registradas con base en los manuales de contabilidad autorizados.

Además, se comprueba la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y los inventarios en almacén, así como de su distribución y utilización; se constata documentalmente que los servicios fueron recibidos; y, en su caso, se realizan compulsas con los proveedores o prestadores de servicios, para confirmar que las operaciones correspondieron a las reportadas.

Respecto a los pasivos, se revisa que los estados financieros reflejen las obligaciones exigibles o contingentes a cargo de las entidades fiscalizadas.

- b) **De Inversiones Físicas.** Su objetivo es constatar que las inversiones físicas (obras públicas o adquisiciones relacionadas con las mismas) realizadas para o por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas; que existieron los estudios y proyectos y éstos fueron autorizados; que la contratación se sujetó a la normativa técnica y jurídica; que los costos fueron acordes con los bienes, servicios o volúmenes de obra ejecutada y con el tipo y calidad de material utilizado, y que coincidieron con los precios autorizados; y que la ejecución y entrega de las obras se ajustaron a las cláusulas de los contratos y de acuerdo a las leyes respectivas. Para llevar a cabo lo anterior, se realizan inspecciones físicas y pruebas técnicas.
- c) **De Sistemas.** Su finalidad es evaluar los sistemas y procedimientos utilizados; determinar que hayan sido adecuados y confiables en su diseño y operación, identificando sus deficiencias y atributos básicos de control interno y, en su caso, promover la incorporación de medidas correctivas. Al practicar este tipo de auditorías se analizan, entre otros aspectos: los objetivos, normas, políticas, procedimientos y actividades, así como los registros, controles y flujo de información entre sus áreas; se selecciona el proceso o sistema a revisar; se definen y aplican las rutinas de verificación;

se identifican las deficiencias y los puntos de control; y se realizan las pruebas de cumplimiento a fin de evaluar su correcta operación.

d) **A los Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas y por Municipios.** El propósito de estas auditorías es verificar y evaluar de acuerdo con las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, que los recursos públicos federales fueron recibidos por las entidades federativas, los municipios y las delegaciones, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o a través de los Ramos Generales 33 y 39, y que éstos se ejercieron y aplicaron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normativa aplicable. Estas revisiones son practicadas por la Auditoría Superior de la Federación o por las Entidades de Fiscalización Superior Locales con base en los mecanismos de coordinación y convenios de coordinación y colaboración celebrados. Se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública y de legalidad, entre otros.

2. **De Desempeño.** Consiste en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, a nivel institucional, de programa, proyecto o unidad administrativa. Miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto por las políticas públicas con lo realmente alcanzado. Dicho examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía. La intención es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron sus recursos de acuerdo con la normativa y el propósito para el cual fueron asignados.

El propósito de este tipo de evaluaciones es promover gestiones públicas responsables, honradas y productivas, fomentar la rendición de cuentas transparente y oportuna, impulsar la adopción de mejores prácticas y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos.

Sus resultados proporcionan una visión objetiva de la forma en que se llevan a cabo las tareas gubernamentales y aportan a los CC. Diputados Federales y a las entidades fiscalizadas, información, observaciones y recomendaciones para incrementar la calidad de los bienes y servicios que presta el sector público federal.

3. **Especial.** Su objetivo consiste en revisar los procedimientos y acciones de la Administración Pública Federal para la creación y desincorporación, en sus diferentes modalidades, de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. También se analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo financiero, la canalización de recursos por la vía de subsidios y transferencias, el otorgamiento de permisos y concesiones para el desarrollo de programas o proyectos prioritarios y, eventualmente, problemas estructurales u operaciones singulares (atípicas) del Gobierno Federal.

El enfoque de este tipo de revisiones es múltiple y puede incluir auditorías financieras, de sistemas, de legalidad, o bien, ocuparse de la evaluación de aspectos o proyectos específicos.

4. **De Seguimiento.** Su objetivo es constatar y evaluar las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes.

Los procedimientos aplicados en este tipo de revisiones se basan fundamentalmente en el análisis de la información y documentación que presentan las entidades fiscalizadas y la verificación en campo de las medidas instrumentadas para corregir lo observado.

Es necesario considerar que los entes y objetos respecto a los cuales se haya emitido un Pliego de Observaciones que se encuentre en curso su desahogo, no deberán sujetarse a auditoría de seguimiento, toda vez que de no solventarse en tiempo y forma, da lugar al fincamiento de una responsabilidad resarcitoria.

Como se puede observar todas las dependencias de Administración Pública Federal; los programas, sus objetivos y metas; los ingresos y egresos; la adquisición de bienes, contratación de servicios y obras públicas; el registro presupuestal y contable; la conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; los almacenes y demás activos; los sistemas y procedimientos; el examen de las actividades gubernamentales, el impacto social de la gestión pública y la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora; así como la verificación de las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas en auditorías anteriores, fueron consideradas en los objetivos que persiguen los cuatro tipos de revisión que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación.

4. ETAPAS DE LAS AUDITORÍAS QUE SE REALIZAN EN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Para cumplir con su actividad sustantiva, que es la práctica de auditorías, la Auditoría Superior de la Federación, cuenta con diversa normatividad institucional, como el Marco Rector y Normas para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, se encuentran los macroprocesos los cuales agrupan y clasifican los procesos, subprocesos, etapas y principales actividades de la función fiscalizadora, es por ello que todas y cada de las actividades que realizan las áreas que componen a la Entidad de Fiscalización Superior, están debidamente regulas; en ese sentido, las etapas o procesos que se tienen establecidos, se encuentran los de Planeación, de Desarrollo y de Resultados en lo general y, en lo particular, la Planeación Detallada, la Ejecución y la elaboración del Informe de Auditoría; asimismo, derivado de la emisión y notificación de las observaciones, recomendaciones y demás acciones que las entidades fiscalizadas deben atender, el seguimiento de las observaciones-acciones y el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, administrativas, penales o de otro tipo.

Las etapas de auditoría a que nos referiremos están enfocadas a las auditorías financieras y de cumplimiento, que se clasifican en: planeación detallada, de ejecución, informe de auditoría y seguimiento de acciones promovidas, por estar ligadas directamente a la revisión de la Cuenta Pública.

Planeación

La planeación de auditoría integra los procedimientos desarrollados para evaluar el control interno de las entidades seleccionadas y elaborar y/o actualiza la guía de auditoría.

Tres actividades importantes se deben cumplir antes de comenzar con la planeación detallada: Solicitar información y documentación preliminar, previo a los trabajos de la planeación de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal. De conformidad con el artículo 85, fracción IV, de la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el C. Auditor Superior de la Federación, aprueba el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF), se notifica a las entidades fiscalizadas sobre su inclusión en el PAAF y se elabora el programa de actividades y procedimientos de auditoría.

Cumpliendo con estas actividades se emite, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, fracciones VI, IX, X, XIII y XVIII; 3, 4, 6, 12, fracciones I, II y IV, 15, fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVIII; 19, 21, 22, 23, 24, 49 y 88, fracciones II, III, IV, V, VI, VIII, XII y XV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y 7, fracciones IV, XVIII, XXII, XXVII y XXIX, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, la orden de auditoría, se comunica el nombre y cargo del personal designado para la práctica de la auditoría y se solicita información y documentación.

La información y documentación, solicitada y proporcionada por la entidad fiscalizada, previa a la planeación y en la orden de auditoría, se revisa y se aplican los procedimientos de auditoría, que entre otros, se encuentra en primer lugar la evaluación del control interno, mediante la revisión, análisis y operatividad de las políticas y procedimientos implementados para la programación, presupuestación, trámite, autorización, ejercicio, registro y control de los recursos asignados a la entidad fiscalizada; que la estructura orgánica y los manuales de Organización y de Procedimientos, se encuentren registrados, autorizados y vigentes y, en los casos procedentes, se hayan difundido; y realizar entrevistas y aplicar cuestionarios en cuanto a la supervisión, autorización, cumplimiento de la norma, flujo de información, etc., y con ello determinar áreas de riesgo. Además de lo anterior, se desarrollan los procedimientos siguientes:

- Comparar las cifras consignadas en la Cuenta Pública contra las presentadas en el Estado del Ejercicio del Presupuesto emitido por la entidad fiscalizada.
- Verificar que las cifras de los auxiliares presupuestales coincidan con el Estado del Ejercicio del Presupuesto, base para presentar cifras definitivas en la Cuenta Pública.
- Constatar que los oficios de afectación presupuestaria se tramitaron y autorizaron de conformidad con la normatividad en la materia y comprobar que las ampliaciones y reducciones al presupuesto coincidan con las cifras reflejadas en la Cuenta Pública.
- Actualización de la guía de auditoría.

El proceso de Planeación deberá cumplir con los requerimientos que el Sistema de Gestión de Calidad de la Auditoría Superior de la Federación, ha desarrollado e implantado, en atención a los requisitos aplicables de la norma internacional ISO 9001:2000.

Ejecución de auditoría

Esta etapa, ligada con el desarrollo de algunos procedimientos de la etapa de planeación, empieza, dependiendo del objetivo, alcance y metodología de la auditoría, con la aplicación de los procedimientos que permitan obtener las evidencias suficientes y competentes que soporten los resultados, las observaciones-acciones determinadas y emitidas, así como la opinión y conclusión de la Auditoría Superior de la Federación; los principales procedimientos de auditoría que se aplican en esta etapa, consisten en:

- Constatar que se haya elaborado el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios y este se envió a la Secretaría de Economía.
- Comprobar que se integró el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, se elaboró y aprobó el Manual de Integración y Funcionamiento del mismo conforme las bases que expida el Órgano Interno de Control y contó con el calendario de sesiones del comité y las actas de secciones ordinarias y extraordinarias.
- Constatar que los procedimiento de adjudicación (Licitación Pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa) para la adquisición de bienes y contratación de servicios, fueron aprobados por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y se soportaron con los documentos correspondientes y se ajustaron a la normatividad.
- Elaborar cédula analítica de las pólizas cheque y constatar que éstas cuenten con la documentación justificativa y comprobatoria original del gasto y ésta cumpla con la normatividad en la materia.

- Constatar que las adquisiciones y contrataciones de servicios se entregaron por los proveedores y prestadores de servicios en las condiciones pactadas en el pedido o contrato.
- Comprobar que los gastos corresponden al ejercicio presupuestal revisado y no implicaron compromisos anteriores o de ejercicios subsecuentes, sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Constatar que los pagos realizados correspondan a compromisos efectivamente devengados y que los compromisos devengados y no pagados al 31 de diciembre, se encuentren contabilizados a esa fecha, que cuenten con presupuesto en el ejercicio en que se devengaron y cumplan con la normatividad en la materia.
- Comprobar que los bienes adquiridos se registraron como patrimonio de la entidad fiscalizada y éstos fueron inventariados y resguardados.
- Constatar la distribución de los bienes y realizar una verificación física de los mismos.
- Conforme se van aplicando los procedimientos de auditoría se va integrando las cédulas de resultados y, en su caso, se va conformando el proyecto de informe de resultados para que una vez concluidos los trabajos de auditoría, se presenten los resultados preliminares ante la entidad fiscalizada, quien tendrá como mínimo 10 días hábiles para presentar información y documentación adicional para solventar si es el caso, los resultados de auditoría.
- Reuniones de presentación de resultados preliminares
- Recepción y análisis de información de Entidades Fiscalizadas

Los datos e información que integren los resultados de las revisiones o actividades realizadas en el desarrollo de la fiscalización superior de la gestión gubernamental (ejecución de auditoría), deben ser evaluados para asegurar que lo reportado en los informes de la revisión esté debidamente soportado.

Informes

Esta etapa comienza con la elaboración del proyecto del informe de resultados; no obstante, antes de elaborarlo, los resultados de la fiscalización superior de la gestión gubernamental deben ser evaluados por los responsables de coordinar y supervisar los trabajos, con la finalidad de asegurar su objetividad, debiendo guardar secrecía sobre los mismos.

En el proyecto del informe de resultados se describen los datos generales de la revisión, el alcance, los resultados positivos o con las observaciones y acciones emitidas, el dictamen de la revisión, el impacto y los efectos estratégicos de la fiscalización; asimismo, el informe debe ser claro, objetivo, conciso y los resultados que se presenten deben ser relevantes y de utilidad.

El informe es remitido a las áreas que intervienen en este proceso para que se incorporen los aspectos técnicos–normativos, los aspectos legales, así como la revisión gramatical y de corrección de estilo. Ya con las modificaciones y de ser aprobado se lleva a cabo la reunión de presentación de resultados finales con la entidad fiscalizada, para que en un plazo no menor de 10 días hábiles presenten la información y documentación que solvente o desvirtúe las observaciones, se realizan las modificaciones procedentes, se integran los comentarios de la entidad fiscalizada y se aprueba el Informe Final de Auditoría para que en su momento, se notifique a la entidad fiscalizada.

La evaluación que realizan las áreas que intervienen en la revisión del contenido de los informes, evalúan que reúnan los requisitos que establece el marco normativo para la fiscalización superior de la gestión gubernamental.

Los resultados de la revisión no serán públicos en tanto no sea presentado el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Seguimiento de Acciones Promovidas

Concluida la etapa de informes, la Auditoría Superior de la Federación, en su oportuno tiempo, notifica a la entidad fiscalizada los resultados, las observaciones y las acciones emitidas, quien deberá remitir la información y documentación que soporte el cabal cumplimiento de lo observado.

La unidad administrativa auditora que determinó las observaciones, es la que lleva a cabo el seguimiento sobre la atención de las observaciones-acciones reportadas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y, en su caso, realiza una verificación en campo de las medidas implementadas para corregir lo observado.

De haber cumplido satisfactoriamente la entidad fiscalizada, la unidad administrativa auditora promueve la conclusión de la acción emitida, en su caso, por la no atención, se generan las acciones subsecuentes, es decir acciones de carácter correctivo.

En el caso de los Pliegos de Observaciones determinados directamente en el informe de resultados y de aquellos que se formulan porque la entidad fiscalizada no proporcionó la información y documentación que acreditara la solventación de las irregularidades, convirtiéndose en la presunción de un daño al erario federal, estimable en dinero, la Auditoría Superior de la Federación procederá a aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presume que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. La entidad fiscalizada, para su desahogo, deberá presentar la información y documentación suficiente y competente que demuestre que los recursos asignados se manejaron de conformidad al objetivo, programas, metas, y normatividad aplicable y no hubo desvío de recursos.

En caso que la entidad fiscalizada no proporcione la información y documentación que acredite el buen manejo y aplicación de los recursos públicos federales o demostrar que no existió un desvío de recursos o, en su defecto, las sanciones que hubieren impuesto a los servidores públicos involucrados en la irregularidad, da lugar al fincamiento de una responsabilidad resarcitoria, administrativa, penal o de otro tipo.

El fincamiento de responsabilidades corresponde al procedimiento mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación determina que el servidor público de la entidad fiscalizada, en el desempeño de su cargo o comisión, infringió la normatividad que regula su gestión, o bien, que causó un daño o perjuicio al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Para el control, seguimiento y rendición de cuentas relacionadas con las responsabilidades resarcitorias fincadas por la Auditoría Superior de la Federación, se tienen establecidos los mecanismos y registros para su control, así como su seguimiento hasta su recuperación.

Cabe mencionar que de acuerdo al artículo 13 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con la última reforma del 25 de junio de 2008, señala que “La Auditoría Superior de la Federación conservará en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su revisión, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión. También se conservarán las copias autógrafas de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querrelas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión”.

5. INTEGRACIÓN DE PAPELES DE TRABAJO

Dos de las normas de ejecución del trabajo son importantes para nuestro caso. La norma séptima.- Evidencia, establece que se deben obtener las pruebas suficientes, competentes pertinentes y relevantes para fundamentar razonablemente los juicios y conclusiones que formulen los auditores. La norma octava.- Papeles de Trabajo, señala que 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.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2008, en su artículo 37, señala que corresponde a los auditores recabar y elaborar los papeles de trabajo correspondientes a cada auditoría; asimismo, tendrán que integrar, organizar, clasificar, archivar y salvaguardar, de acuerdo a las disposiciones aplicables, los expedientes de las auditorías en las que participen, con los papeles de trabajo, cédulas de observaciones y la documentación que se derive de las mismas.

Partiendo de la base que las auditorías dependiendo del objetivo, alcance y metodología que se utilice, el auditor buscará las áreas responsables de las operaciones a revisar, la evaluación, revisión y análisis de la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada y elaboración de cédulas de trabajo correspondientes, a fin de determinar el grado de razonabilidad de las operaciones fiscalizadas y sustentar los resultados y las observaciones con la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante, e integrarla a los expedientes de auditoría, cuyos papeles de trabajo deberán cumplir con la normatividad interna de la Auditoría Superior de la Federación, así como con los índices, cruces y marcas de auditoría.

En ese sentido, el auditor para evidenciar y soportar los resultados y observaciones obtenidas de la auditoría practicada, deberá presentar las cédulas de trabajo preparadas por él y los documentos proporcionados por la entidad fiscalizada para ser conservadas como parte del trabajo realizado en las etapas de planeación, ejecución e informes.

Definición de Papeles de Trabajo

Derivado de los párrafos anteriores se puede concluir que los **Papeles de Trabajo** es el conjunto de cédulas de auditoría (trabajo) elaboradas por el auditor que describen las pruebas realizadas; los procedimientos aplicados; los resultados, observaciones, acciones emitidas, conclusiones y opiniones obtenidas; y los documentos justificativos, comprobatorios y administrativos proporcionados por la entidad fiscalizada que representan el soporte informativo y documental de la auditoría practicada.

Los papeles de trabajo serán archivados en legajos denominados “Expediente de Auditoría” que de acuerdo al Capítulo I, artículo cuarto, fracción IX, del Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación es la “Unidad documental formada por los papeles de trabajo y el informe de una auditoría, visita o inspección”.

Cada etapa de auditoría deberá estar acompañada con el o legajos de auditoría del trabajo realizado y la evidencia obtenida. Cabe señalar que parte de la documentación obtenida en la etapa de planeación tiene carácter permanente, esto quiere decir que podrá ser utilizada en futuras revisiones.

Características y requisitos de los Papeles de Trabajo

- Los papeles de trabajo deben ser claros, completos, pulcros, concisos y exactos y reflejarán la revisión, análisis y evaluación de los documentos administrativos, justificativos y comprobatorios (trabajo realizado), así como los resultados, observaciones, conclusiones y opiniones a las que llegó sobre los aspectos revisados.
- Debe evitarse la inclusión de información excesiva e innecesaria.
- Las cédulas de auditoría (trabajo) deberán contener índices, referencias, cruces, marcas y, en su caso, llamadas de auditoría; nombre de unidad administrativa auditora y de la entidad; número, título y tipo de la auditoría; tipo de cédula (sumaria, analítica o subanalítica); fuente de la información; y nombre y fecha de inicio y término de quien elaboró, supervisó y autorizó el trabajo realizado.
- Que la información del análisis y evaluación realizada a las operaciones seleccionadas, observaciones asentadas, sea suficiente que permita que una persona ajena a la auditoría, obtenga de ellos la evidencia que respalde las conclusiones, opiniones y juicios elaborados por el auditor.
- Los expedientes de auditoría deberán estar ordenados conforme las etapas de la auditoría, ser foliados y se identificarán con una portada en la cual se asentara el contenido de cada legajo y un índice general del contenido de todos los expedientes.

Que información y documentación debe contener las cédulas y papeles de trabajo.

- Toda la información revisada por el auditor.
- La que el auditor a su juicio profesional considere conveniente.
- Las fotocopias de la documentación y, en los casos procedentes por la delicadeza de los resultados copia certificada u original que soporte los hallazgos.
- La documentación que soporte el informe final.

Propiedad, guarda, custodia y conservación de los papeles de trabajo

Los papeles de trabajo que prepara el auditor son exclusivos de la instancia fiscalizadora, ya que la información que contienen es confidencial.

Su integración, guarda y custodia es responsabilidad de la unidad administrativa auditora que practicó la revisión, siguiendo la norma interna que para tal efecto emite la Auditoría Superior de la Federación.

Los expedientes de los papeles de trabajo se conservarán como mínimo, durante cinco años, contados a partir del siguiente año de la revisión, salvo en los casos en que los resultados estén relacionados con observaciones a los activos fijos y obras públicas; y en aquellos casos en que sirvan de base para el fincamiento de responsabilidades o procesos judiciales, los cuales se deberán conservar como mínimo un periodo de 12 años.

La utilización, manejo y custodia de los datos e información recibida de la entidad fiscalizada, en medios magnéticos y/u ópticos, es propiedad de la Auditoría Superior de la Federación, la cual, una vez analizada, deberá ser integrada en los papeles de trabajo.

Para su archivo, guarda y custodia, deberán contener las especificaciones relativas a: medio electrónico (disquete, CD, DVD, cartucho) debidamente etiquetados con el nombre del archivo, el título del documento, software utilizado, fecha y los datos generales de la revisión. Asimismo, la etiqueta de identificación debe consignar el nombre y firma del servidor público de la Auditoría Superior de la Federación que coordinó la revisión.

En el caso de la integración, guarda y custodia de los expedientes de seguimiento, los papeles de trabajo del seguimiento se consideran información reservada, mientras el estado de trámite de las observaciones-

acciones emitidas sea distinto de concluida, de conformidad con el acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la ASF, por lo que su guarda y custodia son responsabilidad del grupo auditor encargado de su seguimiento, así como de los servidores públicos asignados para la atención del asunto por parte de sus autoridades superiores y de la Unidad de Asuntos Jurídicos, independientemente de las partes del documento clasificadas como confidenciales que siempre conservarán ese estado. El expediente de seguimiento deberá integrarse con la información y documentación que va desde la emisión y publicación en el Informe del Resultado o Informe de Observaciones, en su caso, hasta la conclusión de cada una de las observaciones-acciones.

6. SUPERVISIÓN DE LA AUDITORÍA

La supervisión, presente en el desarrollo de las etapas de auditoría, así como en la elaboración de todos y cada uno de los papeles de trabajo, lleva consigo que la auditoría se realice con excelencia y calidad. Asimismo, contar con un programa de trabajo y de supervisión, con una planeación y una supervisión adecuada, implica canalizar los esfuerzos de los auditores al cumplimiento del objetivo de la auditoría, a las áreas de riesgo y a las operaciones que presenten deficiencias de control interno. Al ejercer una buena supervisión es estar al tanto de las actividades y desarrollo del trabajo de los auditores, de resolver problemas, en caso que se presenten, de constatar que los auditores han comprendido de forma clara y satisfactoria los objetivos de la auditoría, la aplicación de procedimientos y los resultados que se pretenden obtener.

La norma Sexta.- Supervisión del Trabajo de Auditoría de las normas de ejecución del trabajo, señala que se deberá realizarse la revisión oportuna y minuciosa de todos los papeles de trabajo preparados por los auditores de niveles inferiores y una revisión final del contenido de los papeles de trabajo para cerciorarse de que estén completos y que se ha cumplido con las normas de auditoría.

Por lo que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, independientemente que existe una supervisión en todos los niveles y áreas que intervienen directa o indirectamente en las auditorías, el artículo 36 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2008, establece que los Jefes de Departamento sin perjuicio de lo dispuesto en el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, deberán coordinar y participar en la integración de los expedientes de las auditorías practicadas, para su archivo y salvaguarda, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables, verificando que a través de los papeles de trabajo, cédulas de observaciones y la documentación que se derive de las mismas, se garantice el soporte adecuado de los resultados obtenidos; asimismo, el artículo 35 menciona que, los Subdirectores, tienen la facultades de supervisar y verificar que la integración de los expedientes de las auditorías practicadas, para su archivo y salvaguarda de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, se realice con los papeles de trabajo, cédulas de observaciones y la documentación que se derive de las mismas y comprobando que se garantice el soporte adecuado de los resultados obtenidos.

El trabajo de auditoría se debe desarrollar de acuerdo a las normas y procedimientos de auditoría, evaluando en cada caso las áreas de riesgo, el control interno, las operaciones seleccionadas y por supuesto llevar una adecuada coordinación y supervisión por parte del Jefe de Departamento y Subdirector de Área, haciendo análisis, comparaciones de cifras, sustentando en cada caso la razón por la cual no se efectuó tal o cual análisis, con el fin de que los papeles de trabajo y la supervisión desarrollada, aporten suficientemente el soporte necesario de los resultados, observaciones, acciones emitidas, conclusiones y opiniones a las que se llegaron.

Definición de supervisión

Por lo anterior se deja en claro que la supervisión se da en todos los niveles de la Auditoría Superior de la Federación y es un factor importante en el desarrollo de los trabajos y cumplimiento del objetivo de cada auditoría. Asimismo, es necesario señalar que el supervisor deberá contar con los conocimientos suficientes de los procedimientos que se aplican en cada auditoría, el apego a la normatividad interna y externa y las características, conocimientos y habilidades de su personal, con lo cual tendrá una visión más amplia de lo que necesita el personal, las vías que debe utilizar para el cumplimiento de la auditoría y desarrollo de un trabajo mas profesional, con calidad y excelencia.

La palabra supervisión se deriva de los vocablos latinos “super” y “visio”, que significa “ver sobre”, por lo que se puede traducir como mirar desde arriba una actividad.

La supervisión es, independientemente de ejercer una autoridad superior, planear, organizar, vigilar, coordinar, guiar, capacitar en campo, evaluar, dirigir, controlar y conducir, en su caso, resolver problemas en las actividades que realiza el grupo de auditores; promover que el trabajo se realice con los criterios de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, imparcialidad, independencia y honestidad y obtener el mayor rendimiento de los auditores para cumplir con el objetivo y alcance de la auditoría.

Cabe señalar que el resultado de la supervisión que realice el Jefe de Departamento o Subdirector de Área quedará evidencia en los papeles de trabajo y en el informe de supervisión establecido para tal efecto para su análisis y toma de decisiones del Jefe Inmediato Superior.

Importancia de la supervisión

La supervisión del trabajo de los auditores es importante y necesaria para que todos los niveles que participan en la revisión, comprendan el objetivo de la auditoría, los procedimientos necesarios para lograrlo y los posibles asteriscos que pudieran presentarse. La supervisión debe ser continúa con evaluaciones periódicas en las etapas de la auditoría, que comienza en la planeación y concluye con la presentación de los resultados y proyecto de informe de resultados. Es imprescindible e importante la supervisión, ya que el éxito de cada auditoría depende en gran parte de la efectiva supervisión del desarrollo del trabajo de los auditores y de todos los niveles participantes. La supervisión es tan importante que por eso se ha incluido como una de las normas de ejecución del trabajo de las Normas de Auditoría, de carácter obligatorio. La supervisión del trabajo de auditoría incluye:

- La información previa y durante la etapa de planeación debe conocerla el personal auditor, el supervisor y todos aquellos servidores públicos que directa o indirectamente participan en la auditoría.
- Que el personal tenga un programa de trabajo y una guía de auditoría.
- Contar con una excelente comunicación.
- Los problemas que surjan en el desarrollo de la auditoría deben ser comunicadas al supervisor para dar una solución y las deficiencias detectadas en la evaluación del control interno para darle el tratamiento que corresponda.
- Los papeles de trabajo elaborados durante la auditoría deberán contar con evidencia de la supervisión realizada.
- Dar instrucciones adecuadas al comienzo de la auditoría y oportunas para cada situación que se presente en la aplicación de los procedimientos, ya que ahorrara tiempo y esfuerzo duplicado.
 - Verificar que el programa y guía de auditoría aprobada se desarrolle sin desviaciones o en caso de modificaciones o no poder atender las actividades justificarlas plenamente.
 - Constatar que los papeles de trabajo respaldan los resultados, observaciones, conclusiones, opiniones e informes de auditoría.

- Por último, comprobar que los objetivos y alcance de la auditoría se cumplieron como fueron planteados y en forma oportuna.

Todos estos elementos no pueden ser separados ni tratados en lo individual, ya que forman parte de un todo en el cumplimiento que el supervisor debe cumplir en forma eficiente, adecuada y oportuna para obtener los mejores resultados con calidad y excelencia.

Objetivos de la supervisión

La supervisión al ejercerla en forma adecuada, eficiente, oportuna y de conformidad con los lineamientos internos de la entidad fiscalizadora, cumple con los objetivos siguientes:

- Mejora la calidad de las auditorías, mediante la revisión y evaluación periódica del trabajo del auditor.
- Cumple satisfactoriamente con los objetivos y alcance de la auditoría planteados.
- Alcanzar que las revisiones se desarrollen con la máxima economía, eficiencia, eficacia, efectividad, independencia, honestidad y oportuna y de conformidad con las Normas de Auditoría.
- Que las etapas o procesos de auditoría se lleven a cabo adoptando las mejores prácticas en la materia, a fin de que los informes emitidos cumplan en forma objetiva, imparcial y oportuna con las disposiciones establecidas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Que los papeles de trabajo elaborados y supervisados cumplan con normatividad en la materia y soporten adecuadamente los resultados, observaciones, conclusiones, opiniones y los objetivos fijados; asimismo, que la información y documentación sea evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente en las auditorías.
- Lograr la debida capacitación y experiencia en campo necesaria para la realización de la auditoría.
- Constatar en cualquier momento el avance real de la auditoría.
- Comprobar que se aplicaron en forma oportuna y de acuerdo a las circunstancias, los procedimientos de auditoría.
- Conseguir que las tareas sean asignadas conforme la capacidad técnica y experiencia del auditor.
- Con la supervisión continua se evitará que las instrucciones o recomendaciones del responsable realizadas en supervisiones anteriores no se cumplan.
- Un factor importante es contribuir en que el personal trabaje en equipo bajo cualquier circunstancia.
- Informar al superior jerárquico los avances del desarrollo de la auditoría y demostrar la confiabilidad de que los procedimientos se están aplicando en forma oportuna y enfocados al cumplimiento del objetivo y alcance propuesto, con observancia de la normatividad en la materia y la calidad profesional necesaria.

Otros atributos del supervisor

Un buen supervisor debe procurar basar su autoridad no sólo en el derecho que le otorga la entidad de fiscalización superior, sino por la comunicación formal e informal que utiliza, por el respeto que impongan sus conocimientos, habilidades e interés para enfrentarse a los problemas diarios de su trabajo. De esta manera, contará también con la concesión voluntaria de sus subalternos para ejercer dicha autoridad.

Por norma institucional debe evaluar semestralmente a los auditores que dependen de Él.

Deberá informar a su superior jerárquico sobre el avance de la auditoría, el cumplimiento del objetivo de la misma, el desempeño de los auditores y, en su caso, los problemas que se presenten que dificulten el desarrollo del trabajo.

Promover reuniones de trabajo con los auditores, con los responsables de la entidad fiscalizada y en su caso, con los mandos superiores.

7. EL CONTROL INTERNO BÁSICO PARA EL AUDITOR GUBERNAMENTAL

La implementación de un control interno adecuado a las características de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, es el éxito para el logro de su(s) objetivo(s) para la cual fue creada; así como para el cumplimiento eficaz de sus programas, metas, proyectos y administración de los recursos financieros, materiales y humanos. Constituye parte integral e inseparable de la gestión financiera, programática, presupuestal, el ejercicio, registro y control de las operaciones cuantitativas y cualitativas.

Con el paso del tiempo, han avanzando los sistemas financiero, económico y político, así como la complejidad en las comunicaciones, la sociedad y la misma tecnología. Se han diversificado las áreas y especialidades, cuyos titulares (servidores públicos) tienen delimitadas sus actividades, funciones, obligaciones y responsabilidades, es por ello que para evaluar el control interno se deben buscar instrumentos más efectivos y aplicar nuevas técnicas en términos de la normatividad en la materia.

La auditoría gubernamental (interna o externa) es esencial para que las dependencias y entidades de la Administración Pública cumplan en su quehacer ante la ciudadanía, ya que son los primeros interesados en confiar en el gobierno, por lo que uno de los factores para obtener buenos resultados en las auditorías, se encuentra en la revisión de los sistemas de control interno implementados para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

Con la emisión de las normas de auditoría pensadas en describir las responsabilidades de los auditores en diferentes aspectos, se ha pretendido garantizar que los auditores sean competentes, objetivos, honestos, independientes en todo momento y que actúen conforme las circunstancias lo ameriten. La norma quinta, implícita en las Normas de Ejecución del Trabajo, referente a los sistemas de control interno es fundamental en cualquier tipo de revisión. Esta norma señala que “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”.

Para cumplir con lo dispuesto por esta norma, los auditores realizan el estudio y evaluación del control interno implantado por las entidades fiscalizadas para determinar el grado de confianza de las operaciones, delimita el alcance de la auditoría, los tiempos y procedimientos que se van a aplicar.

Antes de señalar los objetivos y elementos que se tienen para evaluar el control interno es necesario definir al mismo. El Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que Control Interno es “Conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias y entidades para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas”.

Por su parte el Glosario de Siglas y Términos de la Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental de la Auditoría Superior de la Federación, emitido en enero de 2009, indica que Control interno es “Instrumentos que definen la organización de una entidad y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta para cumplir sus objetivos y metas, realizar con eficiencia sus actividades de gestión o procedimientos”.

Por lo anterior, **Control Interno significa** conjunto de instrumentos y procedimientos que en forma coordinada adoptan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el logro de sus

objetivos y cumplimiento eficaz de los programas, metas, proyectos, así como la adecuada administración de los recursos financieros, materiales y humanos y organización de las áreas que las componen.

Objetivos del Control Interno

El estudio y evaluación del control interno que el auditor efectúa, tiene como propósito opinar sobre el grado de confianza del mismo, la evaluación comprende el plan de organización que tienen todas y cada una de las áreas que componen a la unidad administrativa revisada, así como los procedimientos que en forma coordinada fueron adoptados por éstas. Los objetivos de evaluar el control interno, puede variar dependiendo de la auditoría; no obstante, en lo general se citan los siguientes:

- Fortalecer el proceso de rendición de cuentas.
- Que la información de la Cuenta Pública sea fidedigna, clara y transparente.
- Un control interno adecuado imprime mayor certeza y credibilidad de la administración de los recursos financieros, materiales y humanos, así como en la organización y cumplimiento de las actividades, funciones y atribuciones de cada una de las áreas. Asimismo, garantiza que se cumplan los programas, metas, proyectos y por supuesto, los objetivos para lo cual fueron creadas las unidades administrativas.
- Dar certidumbre y claridad al desempeño del servidor público, permitiendo su valoración en términos de productividad y efectividad.
- Vigilar la gestión pública federal.
- Evaluar los riesgos que afectan las actividades que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Conocimiento de la unidad administrativa a revisar para identificar áreas de riesgo y puntos débiles, cambios en el entorno, prevención de operaciones deficientes que afectan directa o indirectamente el logro de los objetivos institucionales, posible reorganización en las actividades, funciones, sistemas y procedimientos.
- Constatar que el control se da en todos los niveles.
- Identificar que las operaciones se cumplieron conforme lo planeado y programado considerando su contenido, oportunidad, razonabilidad y accesibilidad.
- Analizar los sistemas, las funciones y procedimientos, políticas y registros utilizados por la unidad administrativa y determinar si éstos son adecuados y confiables en su diseño y operación, identificando sus atributos básicos o deficiencias de control interno, si cumplen con sus objetivos y, en su caso, promover la incorporación de medidas correctivas.

Elementos del Control Interno

- Estructura Orgánica. Se conocen los niveles de mando y autoridad de la unidad administrativa, con ello se puede observar las formas de asignación de responsabilidades, administración y desarrollo del personal.
- Manuales de Organización y de Procedimientos. Se describen las funciones y actividades definidas, delimitadas y concretas para cada área de trabajo, así como el nivel de responsabilidad de los servidores públicos operativos, supervisores, coordinadores y de alto mando. Aplicando en forma coordinada cada una y en su conjunto las actividades y funciones conllevan al cumplimiento del objetivo de dependencia o entidad.
- Reglamento Interior. Establece las atribuciones generales asignadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Personal. Es un factor importante para que los procedimientos e instrumentos del control interno establecidos en su área de trabajo, se apliquen adecuadamente y de conformidad con la normatividad en la materia y por supuesto con valores éticos, competencia profesional, y apego a las normas, políticas, lineamientos establecidos por la institución.

- Registros, controles, formatos e informes. Estos documentos reflejan el volumen de las operaciones que realiza cada una de las áreas y, en su caso, las conclusiones, opiniones y resultados para la toma de decisiones de las autoridades superiores y por ende el cumplimiento del objetivo de la dependencia o entidad. Muchos de estos documentos contienen los programas, las metas, objetivos e indicadores de rendimiento.
- Entrevistas y cuestionarios. Comprobar que el funcionario público conoce sus actividades, funciones y atribuciones y las aplica conforme los manuales de Organización, Procedimientos y demás normatividad aplicable.
- Supervisión. La supervisión adecuada a las tareas asignadas al personal auditor, dará mejores resultados en la aplicación de los procedimientos de auditoría y desarrollarán sus labores en forma eficiente.

Cabe señalar que el control interno, es evaluado en forma institucional por los Órganos Internos de Control establecidos en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos internos pueden desarrollar esta función antes, durante y posterior a las operaciones que desempeñan las unidades administrativas, contribuyen a la vigilancia de las actividades de la entidad, comunican debilidades y recomendaciones para mejorar el control interno; asimismo, en forma externa, lo realiza la Auditoría Superior de la Federación, solamente en forma posterior. La entidad de fiscalización superior siempre promueve el fortalecimiento del control interno de las entidades fiscalizadas sobre la administración y aplicación de los recursos públicos federales.

Otros aspectos que hay que tomar en cuenta para la evaluación del control interno

Debe existir excelente comunicación. Entre los mandos superiores, los supervisores o responsables de la auditoría y los auditores, la comunicación verbal, es un factor indispensable para que no existan malos entendidos. En la comunicación escrita podemos señalar la asignación de tareas, dejar huella de la supervisión y por parte de los auditores se encuentra la elaboración de papeles de trabajo, los cuales deberán proporcionar la información necesaria, suficiente y competente y que hablen por sí solos para que, sin necesidad que este presente el auditor, se comprendan, se entiendan y muestren con claridad la evaluación efectuada.

Se deben programar las actividades asignadas a los auditores, de la supervisión y de la entrega de resultados de la evaluación del control interno. Debe existir un alcance, metodología, señalar las áreas de mayor riesgo, y entrega de observaciones y, en su caso las recomendaciones debidamente soportadas. Las recomendaciones son de carácter preventivo para fortalecer la operación de las entidades fiscalizadas y cumplimiento de la normatividad.

En la etapa de planeación detallada y con algunas actividades de la ejecución de las auditorías, se evalúa el control interno y se identifican las áreas de riesgo. Las áreas de riesgo no solamente se refieren a las direcciones, subdirecciones, etc., que componen a las unidades administrativas, sino también a los procesos, las actividades, los programas, los proyectos, los gastos y, en su caso, el volumen de las operaciones que llevan a cabo, por la forma en que normativamente se gestionan, recurrencia en la incidencia de errores, omisiones e irregularidades, o bien, propician opacidad o discrecionalidad en el ejercicio o distribución de los recursos públicos.

También se debe de tomar en cuenta el tipo de auditorías: De Regularidad (financieras y de cumplimiento, de inversiones físicas, de sistemas y a los recursos federales ejercidos por entidades federativas y por municipios); de Desempeño; Especiales; y de Seguimiento, ya que, aunque en todas se evalúa el control interno, tienen distinto enfoque. Por ejemplo la auditoría financiera y de cumplimiento, revisan aquellas operaciones relacionadas con la elaboración de la Cuenta Pública, el Estado del Ejercicio del Presupuesto, en los casos procedentes los estados financieros, los auxiliares presupuestales y contables; asimismo, los manuales de Organización y Procedimientos de las áreas de contabilidad, presupuesto, tesorería y demás

áreas que se involucren en operaciones financieras. La evaluación se realiza para determinar la razonabilidad de las cifras presentadas en la Cuenta Pública y, en su caso, de los Estados Financieros y contribuyen a que los poderes de la unión sean mas responsables en el uso de los recursos públicos.

8. ACCIONES PROMOVIDAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Las unidades administrativas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación, una vez que aplicaron los procedimientos de auditoría, realizaron las pruebas de auditoría de acuerdo al tipo de revisión y las circunstancias que se presentaron y se concluyeron los trabajos de auditoría, elaboran el informe de auditoría, el cual pasa por las instancias internas de revisión para ser aprobado, publicado y, notificado a las entidades fiscalizadas, en el cual se registran los resultados sin y con observaciones.

Los resultados positivos o sin observaciones indican las fortalezas y bondades del control interno que tiene establecido la entidad fiscalizada y se precisa el cumplimiento de la normatividad en la materia; asimismo, cuando se detectan irregularidades de años anteriores o que están fuera del objetivo de la auditoría que se esta practicando, se asentará la irregularidad y se indicará de que se hizo del conocimiento a la instancia que corresponda, dependiendo de lo observado, para que haga lo conducente. Cabe señalar que, derivado que la Auditoría Superior de la Federación revisa operaciones de la cuenta pública presentada, es decir, de un ejercicio anterior, se pueden detectar irregularidades de ese año; sin embargo, al momento en que fue observado se corrigió, por lo que no se genera acción alguna, por ende, queda como resultado sin observaciones.

En el caso de los resultados con observaciones son aquellos que describen una o varias irregularidades o deficiencias en las operaciones que realizan la dependencia o entidad y, consecuentemente, el incumplimiento a las disposiciones legales y normativas. Para este tipo de resultados con observaciones, se emiten una o más acciones, las cuales, se hacen del conocimiento de la entidad fiscalizada, de la instancia de control o de las autoridades competentes para que aporten los elementos para su atención y solventación, su promoción o el fincamiento de responsabilidades. Cabe señalar que la redacción de las acciones emitidas, debe ser clara, precisa y directa, debe incluir el fundamento legal y normativo que se va a cumplir o que se incumplió y, un punto que no puede pasarse por alto, es que las acciones que se formulan deben ser susceptibles de atenderse.

Las acciones que emite la Auditoría Superior de la Federación, dependiendo de la naturaleza de la deficiencia o irregularidad, pueden ser de carácter preventivo o correctivo. Las acciones que se formulan, promueven o presentan son: Recomendación, Recomendación al Desempeño, Solicitud de Aclaración, Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, Denuncia de Hechos y, Denuncia de Juicio Político. Las acciones que finca o impone en forma directa se encuentran en el Pliego de Observaciones y el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria.

Acciones Preventivas

Recomendación. El carácter preventivo sugiere que se fortalezcan los procesos administrativos y sistemas de control interno, evitando que sigan existiendo en la entidad fiscalizada fallas administrativas y, que si bien es cierto que no existe daño al erario federal, provocan que la actividad se lleve a cabo en forma deficiente.

Recomendación al Desempeño. Al igual que la anterior es de carácter preventivo y se emite por la detección de debilidades, deficiencias o áreas de oportunidad en el establecimiento o fortalecimiento de indicadores estratégicos de gestión y de servicios, el aprovechamiento de bienes o servicios, así como el cumplimiento de metas y objetivos, con ello se pretende que la entidad fiscalizada o autoridad competente fortalezca su

desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas, objetivos y atribuciones a fin de fomentar las practicas de buen gobierno.

Acciones Correctivas

Promoción de Intervención de la Instancia de Control. Este tipo de acción se comunica a las instancias de control los resultados y, a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2007, no se publican en el Informe de Resultados; por lo que dentro de un resultado sin observaciones se comunica a la instancia de control en el transcurso o al cierre de la auditoría para que en el ámbito de sus atribuciones realice las gestiones que resulten procedentes. Este tipo de acción, corresponden a observaciones de ejercicios diferentes a la Cuenta Pública en revisión, que estén fuera del objetivo o alcance de la auditoría que se esta practicando.

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria. Acción que se dirige al Órgano Interno de Control de la entidad fiscalizada, a la Secretaría de la Función Pública o a la autoridad competente para que investigue y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias que deriven de actos u omisiones de los servidores públicos por el presunto incumplimiento de las disposiciones normativas que rigen su actuación y que no impliquen daños o perjuicios, así como por el incumplimiento de un requerimiento de información y por ello se obstaculice el logro del objetivo de la revisión. También este tipo de acciones puede derivarse de la falta de solventación de una solicitud de aclaración pero que no implique daños al erario federal. En caso de que no se reciba respuesta se promoverá las responsabilidades administrativas sancionatorias en contra de la autoridad que omitió la contestación.

Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal. Con esta acción la Auditoría Superior de la Federación informa a la autoridad tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Tesorería de la Federación o Local, etc., sobre posible evasión fiscal o errores en las declaraciones, avisos fiscales, aportaciones, etc., de la entidad fiscalizada, proveedor, prestador de servicios contratista o particular, presunto evasor de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social, etc., para que lleven a cabo las investigaciones y aplique las medidas que procedan de conformidad a sus atribuciones y competencias. La Auditoría Superior de la Federación con la emisión de este tipo de acciones pretende desalentar la evasión fiscal y promover la correcta presentación de las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales.

Solicitud de Aclaración. Esta acción se emite derivado de que, por causas plenamente justificadas, la entidad fiscaliza no pudo soportar con evidencia documental la irregularidad presentada en el transcurso de la auditoría, por lo que solicita una extensión del plazo de atención. Para solventar la acción, se requiere que la entidad fiscaliza presente los documentos que aclaren, justifiquen, comprueben o soporten las operaciones o importes observados durante la revisión. En caso que no se solvente, automáticamente se convierte en una acción superveniente que puede ser el Pliego de Observaciones o la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria. Cabe señalar que solo en casos especiales o excepcionales plenamente motivados y autorizados por los directores generales y con la aprobación de los Auditores Especiales se emitirá la solicitud de aclaración.

Pliego de Observaciones. Corresponde a una acción de carácter económico, en la que se presume un daño o perjuicio o ambos al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. El monto puede ser en pesos o en moneda extranjera, esta última, en caso de proceder se pagará al tipo de cambio vigente en el lugar y fecha en que deba de hacerse dicho pago. En este caso se señalan la descripción concreta de la irregularidad, el ordenamiento infringido y los presuntos infractores. La irregularidad deberá estar plenamente soportada con la documentación suficiente, competente, pertinente y relevante. En caso de que la entidad fiscalizada no solvente el Pliego de Observaciones se ira a una acción superveniente

que es el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria. En caso que se haya efectuado el resarcimiento del daño o perjuicio o ambos no impide que la Auditoría Superior de la Federación promueva otro tipo de acciones. Cabe señalar que el Pliego de Observaciones puede promoverse cuando la entidad fiscalizada no atendió en tiempo y forma la Solicitud de Aclaración y que implica daños al erario federal.

Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria. Acción superveniente derivada de que la entidad fiscalizada no solventó o solventó parcialmente el Pliego de Observaciones. La Auditoría Superior de la Federación analiza su procedencia legal e instrumenta el procedimiento y finca a los servidores públicos o a los particulares, persona física o moral, responsables, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determina la indemnización correspondiente (resarcimiento), la cual deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios estimables en dinero, causados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Cabe aclarar que el cobro queda a cargo de la Tesorería de la Federación mediante el procedimiento administrativo de ejecución; asimismo, una vez desahogadas las pruebas, se cuenta con un plazo de 60 días hábiles para emitir la resolución correspondiente. En forma general el procedimiento que se sigue la Auditoría Superior de la Federación es: recepción y análisis del dictamen y expediente técnico, se inicia el procedimiento resarcitorio, se lleva a cabo la audiencia y se dicta la resolución y se notifica.

Denuncia de Hechos. Se genera este tipo de acción cuando la irregularidad corresponde a un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad, para lo cual se debe soportar con los elementos probatorios que impliquen una probable sanción de tipo penal, cuantificable y probable de recuperar y se analiza su procedencia legal. La Auditoría Superior de la Federación emite la denuncia mediante la cual se hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación.

Denuncia de Juicio Político. Es una acción mediante la cual la Auditoría Superior de la Federación promueve ante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la sanción por presuntos delitos cometidos por servidores públicos en términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conociendo las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores, las cuales son inatacables, se aplicarán las sanciones las cuales consistirán en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Cabe señalar que los funcionarios públicos a los que se refiere dicho artículo corresponden a funcionarios públicos que desempeñan cargos de alto nivel.

Multa. Esta acción se deriva del incumplimiento de presentar, sin causa justificada, el informe del resultado de una revisión de situación excepcional que ha sido requerido por la Auditoría Superior de la Federación al responsable de la entidad fiscalizada. La sanción pecuniaria será de 100 a 600 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y, en caso de reincidencia, se podrá castigar con una multa hasta el doble de la ya impuesta.

Por cada acción, se incluirá una línea estratégica de actuación, el efecto esperado, el concepto de la irregularidad, incumplimiento a los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental y a los ordenamientos legales.

9. PROGRAMA DE AUDITORÍAS

El Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación, se integra por diversos tipos de auditorías, las cuales se clasifican, genéricamente en cuatro grandes grupos: de Regularidad, de Desempeño, Especiales y de Seguimiento. Las Auditorías de

Regularidad, a su vez, se clasifican en Financieras y de Cumplimiento, de Obra Pública e Inversiones Físicas, de Sistemas, así como de los recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios.

Su integración comienza en la etapa de planeación genérica y específica que son subprocesos que forman parte del proceso de planeación implementada por la Auditoría Superior de la Federación. En la primera se identifican y analizan los sectores, áreas, programas, funciones, subfunciones y actividades institucionales, es decir el universo de sujetos susceptibles de auditar. En la segunda, se seleccionan los sujetos y objetos de revisión; se elaboran, registran y verifican técnicamente las propuestas de auditoría; y se integra del Programa de Auditorías, el cual una vez validado y aprobado constituye la salida de este subproceso y del proceso de planeación para comenzar su ejecución.

El programa se integra al menos con el 70.0% de auditorías directas orientadas hacia los programas presupuestarios y conceptos más significativos y representativos, éstas deben vincularse a la revisión de las principales fuentes del ingreso federal, así como del gasto por programa presupuestario, sector, ramo, grupo funcional, función, subfunción, actividad institucional o unidad responsable y el 30.0% restante, considera revisiones a entidades, funciones o programas no auditados; otras áreas del sector público que presenten situaciones coyunturales, y fiscalizaciones por imperativo legal o solicitudes del Poder Legislativo, previamente analizadas y justificadas.

Las auditorías de Desempeño representan como mínimo el 20.0% con respecto al total de revisiones directas que se programen, las de Regularidad (Financieras y de Cumplimiento, de Inversiones Físicas, de Sistemas y de Recursos Federales ejercidos por entidades federales y municipios) constituyen como máximo el 70.0%. El porcentaje restante se distribuye entre los otros tipos de revisión (especiales y de seguimiento).

El programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública lo aprueba el C. Auditor Superior de la Federación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85, fracción IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

10. EJEMPLO DE UNA GUÍA DE AUDITORÍA

Uno de los procedimientos en la planeación detallada es elaborar o actualizar la guía de auditoría. La guía se debe elaborar dependiendo del tipo de revisión, del objetivo y alcance de la auditoría y de la evaluación del control interno. El ejemplo de guía que se presenta fue corregido en su formato implementado y normado por la Auditoría Superior de la Federación para evitar que documentos que se utilizan en forma interna se preste a malos usos.

Por lo anterior se comenta que el formato que utiliza la Auditoría Superior de la Federación esta muy bien diseñado y cumple con la norma interna. Los datos que contiene, entre otros, se identifica la Cuenta Pública que se revisa, la entidad fiscalizada, las fechas de cumplimiento, un apartado de comentarios por si se llegara a presentar algún imprevisto para el cumplimiento de la actividad y, referencia en los papeles de trabajo; por lo que se a continuación se presentan las actividades que se realizarían en una auditoría financiera y fundamento legal.

**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
CUENTA PÚBLICA
GUÍA DE AUDITORÍA**

OBJETIVO: Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a la entidad federativa en el Programa de Empleo Temporal se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables.

Procedimientos	
Descripción	Fundamento Legal
Revisar, analizar y evaluar la estructura orgánica y manuales de Organización y de Procedimientos	
Constatar que la Estructura Orgánica y los manuales de Organización y de Procedimientos, se encuentren elaborados, registrados, autorizados y vigentes y, en los casos procedentes, se hayan difundido entre el personal de las áreas que intervienen en cada proceso de control interno.	Artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); 8, fracción I y II, 104 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH); y 11 y 13 del Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal.
Comprobar que se elaboraron y publicaron las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal.	Artículo 176 del RLFPRH y Presupuesto de Egresos de la Federación.
Evaluación del aspecto programático presupuestal y financiero	
Comparar las cifras consignadas en la Cuenta Pública contra las presentadas en el Estado del Ejercicio del Presupuesto emitido por la Coordinadora de Sector y la delegación en la entidad fiscalizada y, en caso de existir diferencias, solicitar las aclaraciones correspondientes a los funcionarios responsables.	Artículos 90, 98 y 101 de la LFPRH y 64, 242, 257, fracción III, 273 y 277 de su reglamento.
Verificar que las cifras de los auxiliares presupuestales coincidan con el Estado del Ejercicio del Presupuesto, base para presentar cifras definitivas en la Cuenta Pública.	Artículos 250 y 258 del RLFPRH.
Constatar que los oficios de afectación presupuestaria se tramitaron y autorizaron de conformidad con la normatividad en la materia y comprobar que las ampliaciones y reducciones al presupuesto coincidan con las cifras reflejadas en la Cuenta Pública.	Artículos 57, 58 y 59 de la LFPRH y 93, 94, 95, 97, 100, 101 y 102 de su reglamento.
Estudio y evaluación del control interno	
Revisar, analizar y evaluar las funciones, actividades y procedimientos para la autorización, ejercicio, registro y control de los recursos del Programa de Empleo Temporal.	Artículos 19 de la LOAPF; 8, fracciones I y II del RLFPRH.
Realizar entrevistas y aplicar cuestionarios de control interno a los funcionarios responsables de las operaciones sujetas a revisión para evaluar el control interno en cuanto a supervisión, autorización, cumplimiento de la norma, flujo de información, etc., y con ello determinar áreas de riesgo, resaltando deficiencias de control interno.	Entrevistas y Cuestionarios de Control Interno. Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal.
Revisión de la documentación justificativa y comprobatoria del gasto.	
Constatar que las operaciones y las obras se programaron, autorizaron, ejecutaron, entregaron y recibieron de conformidad con los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación del PET y demás normatividad aplicable.	Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal.
Constatar que el pago se soportó con la documentación justificativa y comprobatoria y esta cumpla con los requisitos fiscales y administrativos.	Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal y artículo 29 del Código Fiscal de la Federación.
Realizar visitas físicas a las obras para constatar que se ejecutaron y cumplieron conforme la normatividad y de acuerdo con las especificaciones autorizadas.	Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal.

Elaborar cédula analítica de las cuentas por liquidar certificadas y, en su caso de pólizas cheque y constatar que la documentación justificativa y comprobatoria sea original.	Artículo 29 del Código Fiscal de la Federación.
Comprobar que los gastos corresponden al ejercicio presupuestal en revisión y no implicó compromisos anteriores o de ejercicios subsecuentes, sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal.
Constatar que los pagos realizados correspondan a compromisos efectivamente devengados y que los compromisos devengados y no pagados al 31 de diciembre, se encuentren contabilizados a esa fecha, que cuenten con presupuesto en el ejercicio en que se devengaron y cumplan con la normatividad en la materia.	Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal.
Otros Aspectos	
Constatar que los recursos se manejaron en cuentas productivas, los intereses que se generaron se enteraron y los recursos no ejercidos al 31 de diciembre se reintegraron a la Tesorería de la Federación.	Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
Proyecto de Informe Preeliminar	
Elaboración de cédulas de resultados Preeliminares y comentar los resultados preeliminares con los funcionarios responsables.	Cédulas de resultados preliminares y Acta Administrativa de Reunión de Presentación de Resultados Preliminares.
Revisión y análisis de la información y documentación que envíe la entidad fiscalizada para aclarar y solventar los resultados preeliminares.	Documentación e información remitida por la entidad para la aclaración de resultados.
Llevar a cabo la Reunión de Aclaración de Resultados Finales de Auditoría, y elaborar las Cédulas de Resultados Finales.	Acta de Conclusión de los Trabajos de Auditoría y presentación de resultados finales y cédulas de resultados finales.
Analizar la información y documentación recibida con el objeto de incorporar las adecuaciones para la integración del Proyecto de Informe Final.	Documentación e información remitida por la entidad para la aclaración de resultados.

Elaboró:

Revisó:

Autorizó:

Las actividades que se describen en las guías de auditoría no son limitativas y se irán confirmando o ampliando, según las circunstancias que se presenten en el transcurso de la revisión.

Bibliografía

- (1) "Auditoría Interna", *Glosario de Términos más usados en la Administración Pública Federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, [s.a.], [s.l.e.], [s.e.], [s.p.].
- (2) Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C., Servicios, "Marco Profesional para la Práctica de la Auditoría Interna", *Definición de Auditoría*, <<http://www.imai.org.mx/servicios/biblioteca-html>>
- (3) Ilustrados.com, una comunidad educativa mundial, "Monografías/Auditoría", *Auditoría Externa*, <<http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyFAkkuyyEalnbsgp.php#AUDIT>>
- (4) "Auditoría Externa", *Glosario de Términos más usados en la Administración Pública Federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, [s.a.], [s.l.e.], [s.e.], [s.p.].
- (5) Figueroa Neri, Aimée, *La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior*, México, Cámara de Diputados, Color, 2007, pp. 29-41.
- (6) **MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, *Sistema de Gestión de la Calidad*, México, (Documento Interno, Intranet).
- (7) **MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, *Visión Institucional ASF*, México, Zappata Diseñadores, 2006, pp. 40-43.
- (8) **MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano, Oportunidades de Mejora*, Color, 2008, pp. 5-79
- (9) **MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, "Convenios", *Convenios de Coordinación y Colaboración*, <<http://www.asf.gob.mx>>
- (10) **MÉXICO, ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL GUBERNAMENTAL A.C., ASOFIS**, "Identidad", *Objetivos, Principios y Funciones de la Asociación*, <<http://www.asofis.org.mx>>
- (11) **MÉXICO**, "Ley de Fiscalización Superior de la Federación", *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 29 de diciembre de 2000 (última reforma viernes 20 de junio de 2008), sección única, artículos 67 y del 90 al 96.

CAPÍTULO VI. CASO PRÁCTICO

El gobierno federal, además de dotar de recursos a las dependencias y entidades de la administración pública federal, asigna parte de estos a las 32 entidades federativas a través de los diferentes ramos, uno de ellos es el ramo 20 “Secretaría de Desarrollo Social”. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tiene el firme compromiso de encauzar todas las instituciones que de ella dependen en coordinación con los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para contribuir a la reducción de la pobreza, abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables, disminuir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, de ahí que la misión de la SEDESOL es la de formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

La misión acorde al Plan Nacional de Desarrollo, establece que la política de desarrollo social y humano tiene como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Para cumplir los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, la administración pública se organiza mediante programas de gobierno, los cuales surgen de acuerdo con requerimientos específicos de la población que buscan impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos y facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos.

Específicamente la SEDESOL para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, opera 40 programas sociales orientados a abatir los índices de pobreza y marginación en todo el país, dentro de los cuales se encuentra el denominado Programa de Empleo Temporal (PET).

Objetivo del PET

El objetivo de este programa es abatir el rezago social mediante la generación de ingresos para hombres y mujeres de 16 años o más, que enfrentan una disminución temporal en su ingreso laboral, que son afectados por la baja oferta de empleo, mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso económico por la participación en proyectos de beneficio familiar, de atención a situaciones de impacto negativo en actividades productivas prioritarias institucionales o de prevención o mitigación de los efectos de desastres naturales mediante proyectos de beneficio familiar o comunitario.

Requisitos de participación

- Los solicitantes deberán tener como edad mínima 16 años al inicio de los proyectos.
- Los proyectos que se soliciten deberán ser de beneficio familiar o comunitario y estar dentro de la apertura programática de las dependencias.

Cómo inscribirse

De manera individual o en grupo, los habitantes de las localidades elegibles podrán presentar escrito libre en la Delegación Estatal de la SEDESOL.

En la solicitud deberá proporcionar nombre y firma del representante cuando menos, declarando que son habitantes de la localidad pertenecientes al municipio de que se trate e indicando el tipo de proyecto que

planeen realizar. Además, debe entregar copia fotostática y original para cotejo de alguno de los siguientes documentos:

- Credencial de elector
- Pasaporte
- Cartilla del Servicio Militar Nacional
- Constancia de identidad y edad con fotografía, expedida por la autoridad municipal.

Beneficios

Se otorga un **apoyo económico** que consiste en jornales equivalentes al 99% de un salario mínimo diario de la zona "C" o su equivalente. Dicho apoyo se entregará en forma monetaria en un máximo anual de 88 jornales por beneficiario, sujeto a la validación técnica del proyecto y a la autorización de la instancia normativa.

Acciones de Promoción y Participación Social como son todas aquellas orientadas a favorecer la participación de los beneficiarios para su desarrollo personal, familiar y comunitario, implementadas según los criterios que fijen las dependencias en congruencia con las particularidades de cada proyecto. Además se otorgan otros apoyos mediante la Coordinación y Concertación Interinstitucional con otras dependencias o instituciones que realicen acciones en favor de los beneficiarios.

Criterios de elegibilidad

Los criterios de elegibilidad que se han normado señalan que los beneficiarios deberán tener al inicio de los proyectos, 16 años o más, o haber sido afectados por períodos de baja demanda laboral, emergencias y habitar en zonas de cobertura del programa y los proyectos deben ser de beneficio familiar o comunitario.

La cobertura abarca localidades de hasta 15,000 habitantes, con preferencia en las que tienen hasta 5,000 habitantes pertenecientes a los municipios establecidos en los lineamientos de la dependencia. En casos excepcionales, se podrá atender a las localidades mayores de 15,000 habitantes.

Los requisitos: Entregar en las Delegaciones Estatales de la Dependencia, escrito libre que contenga el nombre del solicitante o solicitantes, fecha y lugar, nombre del municipio y de la localidad en que habitan los solicitantes, descripción breve del proyecto de beneficio familiar o comunitario que se planea realizar, firma o huella digital del interesado o en su caso de los representantes del solicitante, nombre completo del representante de los interesados y su firma o huella digital en su caso, no ser servidor público, no recibir apoyos de otros programas federales para el mismo fin, montos y tipos de apoyos.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Por lo anterior la auditoría se enfocará a la revisión del presupuesto asignado a la entidad federativa, constatando que se haya ejercido y registrado conforme a los montos aprobados y a las reglas de operación del PET y demás disposiciones legales y normativas aplicables.

No. AUDITORÍA

5

ENTE PÚBLICO

Secretaría de Desarrollo Social

TIPO AUDITORÍA

Financiera y de Cumplimiento

TÍTULO

Programa de Empleo Temporal

CRITERIO DE SELECCIÓN

El criterio que se utilizó para seleccionar esta revisión se basa después de llevar a cabo la evaluación financiera y comentarios consignados en la Cuenta Pública, se observó que la entidad federativa ocupó el primer lugar de las 31 entidades federativas en ejercer el presupuesto asignado al PET. Asimismo, porque el PET está orientado principalmente a impulsar el bienestar social de las familias en pobreza extrema, haciendo énfasis en la atención hacia los municipios de alta y muy alta marginación de las regiones prioritarias definidas por sus altos índices de pobreza.

ALCANCE

De acuerdo con el informe del PET, del Análisis Programático de la Cuenta Pública, la entidad federativa ejerció 460,685.9 miles de pesos, de los cuales se eligieron para su revisión 71,154.0 miles de pesos correspondientes a tres de los municipios que componen a la entidad federativa, que representan el 15.4% del total ejercido.

ÁREAS REVISADAS

La revisión se efectuó en la dirección general de Planeación (DGP); de Programación y Presupuesto (DGPP) y la Delegación SEDESOL en la entidad federativa (DS), dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE); así como en las presidencias municipales, localidades y domicilios particulares de las personas beneficiadas por los proyectos ejecutados en los municipios seleccionados.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS

Entre los procedimientos de auditoría aplicados sobresalen los siguientes:

1. Comprobar que la DGPP, la DGP y la DS cuenta con los manuales de Organización y de Procedimientos autorizados, difundidos, actualizados y vigentes, en cumplimiento de los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 8, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 9, fracción IV, y 13, fracción I, párrafos sexto y séptimo, del Acuerdo por el que se establecen las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal.
2. Comparar las cifras reportadas en la Cuenta Pública con las del Estado del Ejercicio del Presupuesto elaborado por la DGPP, la DGP y la DS, con objeto de comprobar la congruencia de las cifras reportadas en el PET, en cumplimiento de los artículos 90 y 101 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 242 de su reglamento.
3. Comprobar que las modificaciones al presupuesto original se sustentaron en los oficios de afectación presupuestaria y éstos se tramitaron y autorizaron conforme a los artículos 57 al 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 92 al 97y del 105 al 107 de su reglamento; asimismo, que las ampliaciones y reducciones al presupuesto original para cada proyectos del PET, cuenta con los oficios de autorización y de aprobación, de conformidad a los manual de Procedimientos de la DGP y la DS.
4. Constatar que las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) cuentan con número de folio, fecha de expedición y fecha de aplicación, clave presupuestaria, beneficiario, importe, firmas electrónicas y que fueron ingresadas al Sistema Integral de Administración Financiera Federal en las fechas y plazos establecidos, en cumplimiento de los artículos 68, fracción III, y 75 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
5. Comprobar que los recursos se administraron por medio de cuentas bancarias productivas a nombre de la DS y municipios seleccionados, abiertas con firmas mancomunadas de tres funcionarios, en

- cumplimiento del artículo 82, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 224, párrafo octavo de su reglamento.
6. Constatar que los rendimientos de las cuentas bancarias designadas para la administración de los recursos del PET se enteraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE), en cumplimiento del artículo 224, penúltimo párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
 7. Comprobar que se celebró el Convenio de Coordinación con la entidad federativa, en cumplimiento del artículo 178 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
 8. Constatar que las operaciones y los proyectos se programaron, autorizaron, ejecutaron, entregaron y recibieron de conformidad con los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación del PET y demás normatividad aplicable.
 9. Comprobar que los expedientes técnicos y unitarios contaron con los documentos señalados en las Reglas de Operación del PET y el Procedimiento que se lleva en la práctica por la DS y el COPLADE.
 10. Constatar que el pago se soportó con la documentación justificativa y comprobatoria.
 11. Realizar visitas físicas a los proyectos para constatar que se ejecutaron y cumplieron conforme la normatividad y de acuerdo con las especificaciones autorizadas.

Resultados, Observaciones y Acciones Emitidas

Resultado Núm. 1 Sin Observaciones

Se constató que la DGPP, la DGP y la DS, contaron con los manuales de Organización y de Procedimientos autorizados y vigentes durante el ejercicio en revisión, en cumplimiento de los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 8, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Resultado Núm. 2 Observación Núm. 1

Se constató que el Manual de Procedimientos de la DS no se difundió entre sus áreas ni se encuentra actualizado, ya que las actividades correspondientes al ejercicio, comprobación, registro, control, y guarda y custodia de la documentación justificativa y comprobatoria del gasto son muy generales y algunas actividades que se llevan en la práctica no se encuentran plasmadas en dichos procedimientos y otras a la fecha de la auditoría ya no se llevan a cabo, en contravención de los artículos 8, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 34, fracción IX, del Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Social.

Acción Emitida

Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social fortalezca los mecanismos de control que garanticen que la Delegación SEDESOL actualice y difunda el Manual de Procedimientos de la Delegación SEDESOL, en cumplimiento de los artículos 8, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 34, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. La Secretaría de Desarrollo Social, presentará a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de su notificación, la información y las consideraciones que estimen pertinentes.

Resultado Núm. 3 Sin Observaciones

Se compararon las cifras del presupuesto ejercido reportadas en la Cuenta Pública, por 460,685.9 miles de pesos, con las registradas en el Estado del Ejercicio del Presupuesto presentado por la dependencia y la

entidad federativa y no se determinaron diferencias, en cumplimiento de los artículos 90 y 101 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 242 de su reglamento.

Asimismo, la entidad federativa tuvo un presupuesto original de 449,718.6 miles de pesos, el cual se vio modificado por 33,630.9 y 22,535.4 miles de pesos de ampliaciones y reducciones, respectivamente, lo que dio como resultado un presupuesto modificado de 460,814.1 miles de pesos y economías de 128.2 miles de pesos.

Resultado Núm. 4 Observación Núm. 1

Por lo que corresponde al presupuesto modificado, se comprobó que los recursos se respaldaron en los oficios de autorización correspondientes; no obstante, las ampliaciones y reducciones no son registradas en los auxiliares presupuestarios por la entidad federativa, en contravención del Procedimiento Emisión de Oficios de Autorización.

Acción Emitida

Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social fortalezca los mecanismos de control que garanticen que la Delegación SEDESOL incorpore todos los movimientos derivados de las ampliaciones y reducciones de recursos con cargo en el Programa de Empleo Temporal en los auxiliares presupuestarios, de acuerdo con el Procedimiento Emisión de Oficios de Autorización. La Secretaría de Desarrollo Social, presentará a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de su notificación, la información y las consideraciones que estimen pertinentes.

Resultado Núm. 5 Sin Observaciones

Se constató que el Convenio de Desarrollo Social que celebró la SEDESOL con la entidad federativa, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento del artículo 178, primer párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de conformidad con la cláusula quincuagésima de dicho convenio.

Resultado Núm. 6 Observación Núm. 1

El Convenio de Desarrollo Social se publicó extemporáneamente, por lo que no se cumplió el propósito de que la población conociera las acciones coordinadas de la Federación con la entidad federativa, por lo que se infringió la cláusula quincuagésima de dicho convenio y artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Acción Emitida

Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con el Gobierno del Estado, publique oportunamente el Convenio de Desarrollo Social para que la población conozca las acciones coordinadas de la Federación con la entidad federativa y 82 de de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Secretaría de Desarrollo Social, presentará a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de su notificación, la información y las consideraciones que estimen pertinentes.

Resultado Núm. 7 Sin Observaciones

Con la revisión de la documentación e información presentadas en las cuentas bancarias que controla el Coordinador Administrativo de la entidad federativa y en las abiertas por los municipios seleccionados se

comprobó que los intereses generados son enterados a la Tesorería de la Federación, en cumplimiento del artículo 85 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Resultado Núm. 8 Observación Núm. 1

Se comprobó que cheques por 510.9 miles de pesos fueron cobrados entre 11 y 151 días después de los seis meses establecidos por la norma y dos cheques por un total de 51.8 miles de pesos, no habían sido cobrados ni cancelados. Asimismo, se encontraron cantidades elevadas y constantes de cheques en tránsito que no son presentados para su pago durante los 15 días posteriores a su expedición. Por lo anterior se infringieron los artículos 181, fracciones I y II, 182, 191 y 192 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Esta situación trae como consecuencia que los ejecutores no cumplan los objetivos de manera inmediata y en las fechas autorizadas o, en su caso, el reintegro que corresponda, y que los recursos se encuentren inmovilizados.

Asimismo, se observó que indebidamente un municipio liberó los recursos al 100.0% de cada uno de los proyectos, en contravención del procedimiento que se llevaba en la práctica, el cual indica que sólo se dará un anticipo del 50.0% y, una vez comprobada su aplicación, el 50.0% restante.

Acción Emitida

Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con el gobierno del Estado, fortalezcan los mecanismos de control que garanticen que Delegación SEDESOL y los municipios cancelen los cheques en tránsito que no se cobren en las fechas establecidas por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y establezca políticas pertinentes para que no cuenten con cantidades elevadas de cheques en tránsito y con ello eviten tener recursos inmovilizados, y para que los recursos sean liberados conforme lo establece el procedimiento que se lleva en la práctica. La Secretaría de Desarrollo Social, presentará a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de su notificación, la información y las consideraciones que estimen pertinentes.

Resultado Núm. 9 Observación Núm. 1

De los proyectos que la entidad federativa presentó como terminados al cierre del ejercicio, se seleccionaron 11 por 51,154.0 miles de pesos. Con la revisión y análisis de la información y documentación justificativa y comprobatoria de los municipios seleccionados, se determinaron las inconsistencias siguientes.

1. La documentación justificativa y comprobatoria del gasto no fue revisada ni validada por el COPLADE y la DS, excepto la de un proyecto, por lo que se infringió el numeral 4.1.4, de las Reglas de Operación y el procedimiento interno que la DS llevó en la práctica. Como resultado de la auditoría, el COPLADE devolvió a los municipios la documentación a fin de que la llenaran adecuadamente. Estos la llenaron debidamente y volvieron a presentarla, pero sustituyeron algunos documentos.
2. No se realizó la evaluación de resultados, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en la respectiva materia del PET, por lo que se contravino el numeral 6.2.1 de las Reglas de Operación y el artículo 178 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Al respecto, el COPLADE informó que la evaluación interna satisfizo la expectativa deseada, por lo que la evaluación externa se consideró innecesaria y costosa.
3. Se constató que 10 expedientes técnicos que integraron las unidades ejecutoras y que no revisaron la DS ni el COPLADE carecen indistintamente de la solicitud por la comunidad, acta constitutiva del comité comunitario, dictamen y validación del proyecto, programa de ejecución, croquis de localización, dictamen de impacto ambiental, álbum fotográfico, contratos y facturas de arrendamiento de maquinaria, bitácoras

de obra, informes de supervisión, cédula de información básica, actas de entrega-recepción y perfil del proyecto, en contravención de los numerales 4.1.4 y 4.2.2.1 de las Reglas de Operación y procedimiento interno que se llevaba en la práctica por la DS.

4. De los 11 proyectos seleccionados, cinco no comprobaron los recursos otorgados con el 67.0 y 26.0% de listas de raya (porcentaje mínimo a jornales) y facturas (porcentaje máximo para el pago de materiales, herramientas y arrendamiento de maquinaria y equipo), respectivamente, ya que comprobaron con facturas hasta 63.5%, por lo que no se ajustaron al numeral 3.4.6 de la Reglas de Operación del PET.
5. En tres proyectos se pagaron indebidamente 6,183.5 miles de pesos por concepto de arrendamiento de maquinaria y equipo, barrenación y tronado con uso de explosivos, el cual no estaba contemplado ni autorizado en las propuestas y anexos técnicos correspondientes y en ninguno de los casos se pudo constatar que realmente se brindaron los servicios, ya que no existen bitácoras del tiempo trabajado, horas maquina-hombre y costos de cada hora, por lo que se contravino los numerales 4.1.3 y 4.1.4, de las Reglas de Operación del PET.
6. En el caso de seis proyectos los beneficiarios responsables de las obras y los directores de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los municipios, informaron que se rentó maquinaria y equipo; sin embargo, no se tiene evidencia documental de la contratación ni del pago correspondiente, en contravención de los artículos 89 y 100 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 66, fracción III, de su reglamento.
7. De conformidad con las listas de raya expedidas en los municipios seleccionados, se pagaron 24,183.4 miles de pesos a 3,607 trabajadores que cubrieron 488,554 jornales a 49.50 pesos cada uno. No obstante, se comprobó que sólo se elaboraron para liberar los recursos. Además, se presume que las listas de raya son apócrifas por las razones que se exponen a continuación:
 - a) Se efectuaron pagos en demasía por 8,675.0 miles de pesos a 2004 personas, ya que sus nombres y firmas aparecen en las listas de raya correspondientes a dos o más proyectos en los mismos periodos. Asimismo, en la mayoría de los casos las firmas son iguales o similares y se presume que las hizo la misma persona, ya que en todos los casos se usó la misma tinta (azul o negra) y todas ellas coinciden en su posición. Además, se comprobó que unas personas firmaron en una lista de raya y en otra pusieron su huella o firmaron de otra forma, y en otros casos el registro federal de contribuyentes no coincide con el nombre del trabajador.
 - b) Se contrató a peones y albañiles a los que se les pagó un sueldo diario de entre 70.00 y 180.00 pesos, sin autorización y sin notificárselo a la DS y el COPLADE.
 - c) En el caso de un municipio se pagaron, según listas de raya, 5,679.6 miles de pesos a 1,471 jornaleros en los periodos del 21 de junio al 3 de agosto y del 4 de agosto al 16 de septiembre, en los que, según la lista de raya, cada jornalero laboró los siete días de la semana; no obstante, el entonces responsable de la obra y Director de Obras Públicas del H. Ayuntamiento manifestó que se puso de acuerdo con el presidente del comité comunitario para elaborar las listas de raya como quisieran, tan sólo para llenar el requisito, pero que únicamente laboraron entre 80 y 90 jornaleros. Asimismo, informó que no se cuenta con evidencia documental acerca de a cuántas personas se les pagó y cuántos jornales cobró cada una, estimándose que el pago real de las listas de raya representó el 40.0% del total registrado, por lo que se infringió el numeral 2.2.1 de la Reglas de Operación del PET. Por su parte, los habitantes de la comunidad admitieron que se organizaron en grupos de 10 a 20 jornaleros, y que unos trabajaban una semana sí y otra no, mientras que otros trabajaban tres días y el resto de la semana lo utilizaban para sus labores en el campo.

Lo anterior denota que ni el COPLADE ni la DS revisan que el ejercicio del gasto cumpla con la normatividad, por lo que se contravinieron los numerales 5.1 y 5.2 de las Reglas de Operación y los

artículos 89 y 100 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 66, fracción III, de su reglamento.

Acción Emitida

Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social fortalezca los mecanismos de control que garanticen que la Delegación SEDESOL en coordinación con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, revisen y validen la documentación comprobatoria del ejercicio del gasto, que un organismo consultor externo realice la evaluación anual y que los expedientes técnicos y unitarios se integren con todos los documentos, en cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal que emite cada ejercicio esa dependencia; el procedimiento interno que la Delegación llevó en la práctica y el artículo 178 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Secretaría de Desarrollo Social, presentará a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de su notificación, la información y las consideraciones que estimen pertinentes.

Acción Emitida

Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social fortalezca los mecanismos de control que garanticen que la Delegación SEDESOL en coordinación con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, supervisen que los ejecutores del gasto ejerzan los recursos otorgados en los porcentajes señalados en las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal que emite cada ejercicio esa dependencia, que no contraten ni paguen maquinaria y equipo, barrenación y tronado con uso de explosivos si éstos no están considerados y autorizados en el anexo técnico.

Acción Emitida

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social

La Auditoría Superior de la Federación solicita que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Contraloría del gobierno del estado, en el ámbito de sus atribuciones que le confiere el Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el ejecutivo federal y estatal, realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias que se deriven de los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión pagaron a contratistas 6,183.5 miles de pesos por la renta de maquinaria y equipo, barrenación y tronado con uso de explosivos que no están considerados ni autorizados en los anexos técnicos y por no contar con las bitácoras del tiempo trabajado, en contravención de los numerales 4.1.3 y 4.1.4, de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal. El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social proporcionará a la Auditoría Superior de la Federación la respuesta correspondiente.

Acción Emitida

Solicitud de Aclaración

La Auditoría Superior de la Federación solicita a la Secretaría de Desarrollo Social aclare y proporcione la documentación correspondiente de los pagos en demasía a 2004 personas por 8,675.0 miles de pesos, ya que algunas de ellas trabajaron en dos o más obras en los mismos periodos, y porque es probable que las listas de raya son apócrifas, en contravención de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal

y los artículos 89 y 100 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 66, fracción III, de su reglamento. La Secretaría de Desarrollo Social presentará a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de su notificación, la información y las consideraciones que estimen pertinentes.

Resultado Núm. 10 Observación Núm. 1

De acuerdo con el expediente técnico, en un municipio, se realizó la reconstrucción de un camino de 10.2 km., con un costo de 6,826.3 miles de pesos; sin embargo, se observó lo siguiente:

1. De acuerdo con el acta de entrega-recepción el proyecto se concluyó el 29 de noviembre y se reportó en el cierre presupuestario y cuenta pública de ese año como terminada; sin embargo, de acuerdo con las entrevistas con la comunidad y el responsable de la obra, ésta se concluyó hasta octubre del siguiente ejercicio, en contravención del numeral 4.2.2.1 de las Reglas de Operación del PET.
2. En la visita física los entrevistados comentaron que se reconstruyeron 6.2 km. y que los restantes 4.0 km. fueron realizados en años anteriores con recursos del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". Además, las personas entrevistadas de la comunidad indicaron que el camino se terminó con recursos que les otorgaron del Programa Crédito a la Palabra.

Acción Emitida

Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social fortalezca los mecanismos de control que garanticen que la Delegación SEDESOL en coordinación con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, supervisen que las obras se concluyan en los plazos establecidos y conforme a los montos y especificaciones detalladas en los anexos técnicos, en cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal que emite cada ejercicio esa dependencia. La Secretaría de Desarrollo Social, presentará a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de su notificación, la información y las consideraciones que estimen pertinentes.

Acción Emitida

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social

La Auditoría Superior de la Federación solicita que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Contraloría del gobierno del estado, en el ámbito de sus atribuciones que les confiere el Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el ejecutivo federal y estatal, realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias que se deriven de los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión liberaron y entregaron al municipio 6,826.3 miles de pesos, cuya obra al cierre del ejercicio presupuestario no se había concluido, en contravención del numeral 4.2.2.1 de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal; asimismo, que investiguen sobre los 4.0 km. que, según entrevistas, se realizaron con recursos del ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social proporcionará a la Auditoría Superior de la Federación la respuesta correspondiente.

Resultado Núm. 11 Observación Núm. 1

En un municipio se seleccionaron para su revisión seis proyectos de alcantarillado por un total de 12,649.5 miles de pesos. Con la revisión y análisis de la información y de la documentación justificativa y comprobatoria, y con la visita física a las obras se determinó las inconsistencias siguientes:

1. De acuerdo con el acta de entrega-recepción los proyectos se iniciaron en mayo y se concluyeron el 21 de septiembre; sin embargo, existen incongruencias en las fechas establecidas en los distintos documentos e información proporcionada, como se observa a continuación:
 - a) Las cuentas por liquidar certificadas, el depósito de los recursos en la cuenta bancaria del municipio y los cheques expedidos para el pago de las listas de raya y materiales se liberaron, depositaron y pagaron, respectivamente, entre el 9 y el 28 de septiembre. Al respecto, el COPLADE informó que como consecuencia de la presión ciudadana, los proyectos se empezaron antes de recibir los recursos por parte de la DS, por lo que se financiaron con recursos propios.
 - b) Las listas de raya de cuatro proyectos corresponden a los periodos del 5 de abril al 3 de octubre y dos listas de raya no indican ningún periodo.
 - c) De conformidad con las entrevistas con los beneficiarios y el Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio, los proyectos se realizaron entre agosto de un ejercicio y julio del siguiente.
2. En la visita física se constató que los proyectos por 9,113.1 miles de pesos no se encontraban en funcionamiento, en virtud de que no se ha concluido la bahía de oxidación. Al respecto, el COPLADE explicó que el colector general no se presupuestó; sin embargo, lo ejecutó la actual administración, por lo que se conectará la red para que funcione y opere satisfactoriamente.
3. En ningún caso se identificó la participación ciudadana (Comité de Beneficiarios), en contravención de los numerales 3.5.1 3.5.7 y 3.1.3 de las Reglas de Operación del PET.
4. Se detectaron irregularidades específicas en cada proyecto, como se indica a continuación:
 - a) En un caso no debió considerarse como región prioritaria ya que es zona semirresidencial. Asimismo, existen incongruencias en las declaraciones de los entrevistados en relación con las calles donde se realizaron las obras del drenaje sanitario, ya que mientras que el Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas indicaba unas calles, el responsable de la obra indicaba otras. Al respecto, el COPLADE informó que esta colonia se programó por no contar con este servicio indispensable.
 - b) En otro caso, de acuerdo con las entrevistas realizadas con los beneficiarios de los proyectos, la construcción del drenaje se terminó en abril del siguiente año. Además, en el proyecto se estableció que se pondrían 43 pozos de visita, pero conforme a las entrevistas sólo se colocaron 15. Al respecto, el COPLADE informó que los recursos programados para ejecutar los pozos de visita restantes sirvieron para ampliar la red de drenaje, como pueden confirmarlo los órganos de verificación y control.
 - c) De tres proyectos por 4,616.7 miles de pesos, sólo se identificó una de las calles, ya que ni el representante de la SEDESOL, ni del COPLADE, ni la persona asignada por el municipio identificaron las calles donde se realizó la obra.
 - d) En otro proyecto se observó que se cambió la ubicación de la laguna de oxidación; sin embargo, no se registraron estas modificaciones de las especificaciones de la obra señaladas en los expedientes técnicos.

Acción Emitida

Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social fortalezca los mecanismos de control que garanticen que la Delegación SEDESOL en coordinación con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, supervisen que los ejecutores del gasto no programen proyectos si éstos no van a estar en funcionamiento en un tiempo razonable y que los recursos estén orientados al bienestar social de las familias en pobreza extrema, como lo establece el Programa de Empleo Temporal, y no a colonias semirresidenciales; asimismo, para que todas las modificaciones que se hagan a las especificaciones de los proyectos se reflejen en los anexos técnicos y en todos los casos exista la participación ciudadana, conforme lo marcan las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal y el Convenio de Desarrollo Social, los cuales se emiten en cada ejercicio.

Acción Emitida

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social

La Auditoría Superior de la Federación solicita que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Contraloría del gobierno del estado, en el ámbito de sus atribuciones que les confiere el Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el ejecutivo federal y estatal, realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias que se deriven de los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión existen proyectos por 9,113.1 miles de pesos, que no se encuentran en funcionamiento; por la colocación de 15 de los 43 pozos de visitas autorizados a ejecutarse, por las calles que no se identificaron y por la falta de evidencia de la participación ciudadana en las obras, en contravención de los numerales 3.5.1 3.5.7 y 3.1.3 de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal. El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social proporcionará a la Auditoría Superior de la Federación la respuesta correspondiente.

Resultado Núm. 12 Observación Núm. 1

En un municipio se seleccionaron cuatro proyectos con un total ejercido de 10,678.2 miles de pesos. En la revisión de la documentación justificativa y comprobatoria y en las visitas físicas al lugar, se determinó lo siguiente:

1. No existe acta de entrega-recepción de los cuatro proyectos, en contravención del numeral 4.2.2.1 de las Reglas de Operación del PET, por lo que se desconoce si las obras fueron concluidas y recibidas por la comunidad. Al respecto, después de la reunión de confronta, el COPLADE presentó las actas avaladas por las instancias participantes.
2. De acuerdo con el cierre presupuestario, se realizaron dos proyectos de agua potable por 6,632.0 miles de pesos que, conforme a la documentación comprobatoria del gasto (facturas y listas de raya), se desarrollaron del 16 de enero al 6 de julio; no obstante, las comunidades manifestaron que las obras se ejecutaron entre julio de un ejercicio y abril del siguiente; asimismo, se adjuntaron como documentación comprobatoria las facturas núms. 0458, 0461, 0549 y 0553, por un total de 4,535.3 miles de pesos, las cuales se presume que son apócrifas, ya que el teléfono que aparece en las facturas corresponde a un domicilio particular, y de la compulsión realizada se desprendió que el proveedor nunca ha despachado en el domicilio registrado en las facturas. Con la consulta sobre sus obligaciones fiscales, se constató que éste se dio de baja en un ejercicio anterior a la fecha de las facturas; no fue localizado por la SHCP, y no había cumplido con sus obligaciones fiscales.

Al respecto, el COPLADE informó que el municipio sustituyó las cuatro facturas señaladas por otras de otro proveedor. Con su revisión se constataron las mismas deficiencias observadas en las facturas anteriores; además, éstas presentaban enmendaduras y no eran vigentes para el año en revisión, de acuerdo con el artículo 29 A del Código Fiscal de la Federación; asimismo, este nuevo proveedor no participó en las cotizaciones presentadas por el municipio. Con la consulta a la SHCP sobre sus obligaciones fiscales, se constató que este proveedor suspendió actividades un ejercicio anterior a la fecha de las facturas y que tampoco cumplió con sus obligaciones fiscales.

Los proyectos no beneficiaron a la comunidad registrada, en incumplimiento de lo previsto en las propuestas autorizadas, sino a seis comunidades cercanas, las cuales, de acuerdo con la visita física, se consideran de un nivel medio, ya que casi todas las casas son grandes y construidas de tabique y concreto y las calles están pavimentadas.

3. Se rehabilitó un camino con un costo de 1,226.0 miles de pesos; sin embargo, no existe la certeza de las fechas de ejecución de la obra, ya que se constató que la documentación comprobatoria (facturas y listas de raya) se emitió entre el 23 de enero y el 23 de mayo, mientras que la cédula de información básica por proyecto señala que la obra era nueva y se ejecutaría de octubre a diciembre, por lo que no se pudo constatar si los recursos liberados y reportados como ejercidos corresponden con las obras señaladas en los expedientes técnicos.
4. Se construyó un camino nuevo de 32 km., con un costo de 6,120.2 miles de pesos, y al revisar las facturas de compra de materiales, renta de maquinaria y listas de raya de jornaleros se constató que el proyecto se ejecutó del 4 de enero al 18 de julio; no obstante, esto no se pudo comprobar, ya que según algunos vecinos del lugar, se realizó entre abril y julio del siguiente ejercicio, y según otros se comenzó en diciembre de un ejercicio y se concluyó en diciembre del siguiente, por lo que no se pudo constatar si los recursos liberados y reportados como ejercidos corresponden con la obra señalada en el expediente técnico.

De acuerdo con la entrevista realizada a un beneficiario, el camino ya existía y solo una parte fue la que se amplió; sin embargo, no se pudo constatar que el camino se realizó, ya que el acceso se encuentra en malas condiciones.

Acción Emitida

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social

La Auditoría Superior de la Federación solicita que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Contraloría del gobierno del estado, en el ámbito de sus atribuciones que le confiere el Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el ejecutivo federal y estatal, realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias que se deriven de los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión presentaron cuatro facturas por 4,535.3 miles de pesos que se presume son apócrifas, ya que el número telefónico es de un domicilio particular, el domicilio registrado nunca ha existido, el proveedor se dio de baja por la SHCP un año anterior a la fecha de las facturas y no había cumplido con sus obligaciones fiscales; además, estas facturas fueron sustituidas por otras que presentaban enmendaduras, no eran vigentes y el proveedor suspendió sus actividades un año antes de fecha de las facturas y tampoco cumplió con sus obligaciones fiscales; asimismo, por la falta de evidencia de haber efectuado el camino de 32 Km. por 6,120.2 miles de pesos. El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social proporcionará a la Auditoría Superior de la Federación la respuesta correspondiente.

Acción Emitida
Denuncia de Hechos

Como consecuencia del contenido del dictamen técnico se presentó denuncia penal ante la Procuraduría General de la República, registrándose con el número de averiguación previa 970/DAFMJ/01, por los posibles delitos de peculado, falsificación de documentos, uso indebido de atribuciones y facultades, por un monto que asciende a 13,210.3 miles de pesos, en la cual se presume la posible participación de ocho exservidores públicos.

Tipo de Dictamen
OPINIÓN NEGATIVA

Dictamen

Con motivo de la auditoría practicada en la Secretaría de Desarrollo Social, en relación con el Programa de Empleo Temporal, cuyo objetivo consistió en fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a la entidad federativa se haya ejercido y registrado conforme a los montos aprobados y a las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal y demás disposiciones legales y normativas aplicables, se determinó fiscalizar un monto de 71,154.0 miles de pesos, que representa el 15.4% de los 460,685.9 miles de pesos erogados.

La fiscalización se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable y atendiendo a los ordenamientos legales, las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas y a la Normativa Institucional para la fiscalización de la gestión gubernamental, las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado, de acuerdo con el objetivo y alcance de la auditoría, no presenta errores importantes. Esta auditoría se ejecutó mediante pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar la opinión que se refiere sólo a la muestra de las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la Secretaría de Desarrollo Social no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al manejo, control y registro de los recursos del Programa de Empleo Temporal respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: Se expidieron listas de raya por 24,183.4 miles de pesos, las cuales se presumen apócrifas ya que existieron pagos en demasía por 8,675.0 miles de pesos, se identificaron firmas iguales o similares, ya que cuentan con los mismos rasgos y se pagaron sueldos superiores a los establecidos sin que tuvieran conocimiento el COPLADE y la DS; se presentaron facturas como comprobante de gasto por 4,535.3 miles de pesos que se presume que son apócrifas; se rentó maquinaria por 6,183.5 miles de pesos que no fue contemplada ni autorizada en los anexos técnicos; la población de 3 de las 14 localidades visitadas no son familias en condiciones de extrema pobreza; solamente una de las 14 localidades visitadas creó puestos de ocupación temporal, por lo que tampoco se cumplió con los objetivos del Programa de Empleo Temporal; los recursos otorgados no se sujetaron a criterios de objetividad, transparencia, temporalidad, equidad y publicidad; dos proyectos no cumplen con las especificaciones del anexo técnico; existen cuatro proyectos que a la fecha de la revisión no se encuentran en funcionamiento, por lo que tampoco cumplen con la normatividad.

Por lo anterior, se constató que la entidad federativa no cumplió con el objetivo del Programa de Empleo Temporal que es impulsar el bienestar social de las familias en pobreza extrema, haciendo énfasis en la atención hacia los municipios de alta y muy alta marginación. Tampoco permitió la realización de proyectos

con uso intensivo de mano de obra, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica de las zonas marginadas del medio rural, ni propició la creación de puestos de ocupación temporal para la obtención de ingresos a la población en pobreza extrema que habita en las regiones prioritarias y de atención inmediata. Además, los recursos otorgados no se sujetaron a criterios de objetividad, transparencia, temporalidad, equidad y publicidad.

CONCLUSIONES

A partir de la independencia de México, los distintos gobiernos se han preocupado por la vigilancia en el manejo de los recursos públicos, han creado leyes, establecido organismos y diseñado instrumentos, de acuerdo con los alcances y los medios disponibles en cada época; sin embargo, no se había llegado a practicar la fiscalización superior del gasto público; por lo que atinadamente, los legisladores en 1999-2000 aprobaron la creación de la Auditoría Superior de la Federación denominada también como entidad de fiscalización superior de la Federación, dotándola de competencia y atribuciones para coadyuvar a la promoción de una cultura de rendición de cuentas en la administración pública; con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, su organización interna, funcionamiento y resoluciones; le confirieron la fiscalización de los ingresos y egresos; la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos bajo los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; asimismo, la realización de auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales; así como los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. Lo anterior deja en claro que México al estar cambiando a la democracia, ya que en épocas pasadas se contaba con la dictadura de un solo partido y, la sociedad al exigir mejores cuentas, el sistema de fiscalización a mejorado sustancialmente; por lo que fue un acierto en dejar que el titular de la Auditoría Superior de la Federación dure ocho años en el cargo con posibilidad de ser reelecto otros ocho años mas, situación que se traduce en cubrir dos legislaturas y media dejando fuera la presión que pudiera tener de los partidos políticos, asegurar y dejar fuera especulaciones de acuerdos o arreglos de orden político.

La capacidad de auditar el desempeño, da a la labor fiscalizadora una mayor profundidad, al ir más allá de la mera verificación de los registros contables de las entidades e incursionar en el cumplimiento de los objetivos de los programas y planes auditados, atendiendo a una evaluación más cualitativa de la acción gubernamental; asimismo, una fiscalización efectiva es una señal positiva para todos los agentes económicos y coadyuva, por lo tanto, a la estabilidad económica.

La Auditoría Superior de la Federación ha puesto atención a fiscalizar, evaluar y señalar las repercusiones del endeudamiento público no como un mero ejercicio de control financiero, sino como un medio para alertar al Poder Legislativo y a la sociedad a promover y requerir a los responsables de la gestión de la deuda pública la adopción de las mejores y más sanas prácticas gubernamentales para su administración, transparencia y rendición de cuentas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación mejorando cada día en el sistema de fiscalización ha estimulado a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás entes que manejan recursos federales en buscar cumplir sus objetivos que le han sido fijados en los planes y programas de gobierno de una forma eficiente, eficaz y honesta, ya que la transparencia, la rendición de cuentas, el uso racional de los recursos públicos y la aplicación de políticas públicas eficaces para resolver los problemas sociales y económicos son los medios que el gobierno tiene ante la población; asimismo, ha identificado como retos 13 grandes áreas de opacidad y riesgo que deben convertirse en oportunidades de mejora, sobre las cuales resulta necesaria una profunda reflexión y acción decidida para ajustar políticas públicas, revisar normas y procedimientos, señalar fortalezas, identificar debilidades, generar oportunidades y abatir amenazas. Una de las áreas de opacidad y riesgo, son los recursos federales transferidos y ejercidos por los estados y municipios, ya que se han detectado deficiencias en el control interno, desvíos y falta de probidad

de los recursos; por lo que se debe imponer una vigilancia efectiva sobre su uso y disposición, de tal modo que la sociedad pueda contar con la certidumbre de su manejo, abatir la corrupción, contar con un gasto público más eficiente, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades de mejora en la administración pública. La identificación de las áreas de opacidad y riesgo constituye un insumo de gran valor para el titular del ejecutivo y los legislador para la creación y aprobación de una normativa específica que subsane las carencias de la disposición general, reduciendo con ello la discrecionalidad del funcionario público en la aplicación de la ley y el uso transparente de los recursos públicos.

Lo anterior denota que ha ido cambiando la manera de revisar la aplicación de los recursos federales; por lo que se puede decir que la fiscalización superior es constatar que la gestión financiera se ejerza y registre conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables; es evaluar y, en su caso, mejorar los sistemas y procedimientos administrativos e informáticos, de control y operación establecidos por cada ente público con apego a la normativa aplicable; es evaluar el desempeño de los entes públicos en la ejecución y cumplimiento de los programas y proyectos a su cargo y buscar, de manera proactiva, las áreas que ofrezcan mayor riesgo de incurrir en prácticas de ineficiencia, corrupción, dispendio o desviación de recursos de sus objetivos originales; sin embargo, se observan ciertos aspectos que deben reforzarse en común acuerdo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. A manera de ejemplo se citan las situaciones siguientes:

Los recursos que se asignan a los gobiernos de los estados y municipios por las distintas dependencias y entidades del gobierno federal, no se les da el seguimiento puntual para comprobar que se están ejerciendo correctamente, ya que se ha observado que algunas obras, proyectos, programas o acciones que se realizan en las entidades federativas son comprobadas con dos a más de los recursos que entrega el gobierno federal y en ocasiones con los recursos estatales o municipales, es decir, están duplicando su comprobación; existe documentos comprobatorios apócrifos; contratación de personas y empresas fantasmas; pagos sin ajustarse a la normatividad en la materia; obras y proyectos notificados al cien por ciento; no obstante, nunca se realizaron; funcionarios federales, estatales y municipales coludidos en la corrupción; etc., por lo que es necesario que el gobierno Federal de el seguimiento correspondiente de manera más eficiente y oportuno y la Auditoría Superior de la Federación realice más auditorías a los recursos transferidos a los estados y, además que se realicen auditorías integrales, es decir, a todos los programas que se transfirieron a la entidad federativa; que el poder ejecutivo al asignar dichos recursos exija que la comprobación se expida a favor de la dependencia federal.

Por lo que se refiere a la expedición de leyes, se ha mejorado; sin embargo, todavía existen lagunas e imprecisiones tanto en las que aún no se han actualizado como en las recientes aprobadas.

Respecto de la norma que rige a la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, se fundamenta en primer lugar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en su Reglamento Interior; asimismo, se ajusta a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y como disposiciones legales supletorias la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; no obstante, se observó que el 29 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en sustitución de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Dicha Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su artículo 1° establece que tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, señalando además que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios,

transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Asimismo, que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, lo cual esta acorde a lo que establece la Carta Magna; sin embargo, se observa lo siguiente:

En su artículo 6, indica que la información y documentación requerida por la Auditoría Superior de la Federación será atendida no menos de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al de su recibo; por lo que se deja a la entidad de fiscalización superior de la Federación indefensa de poder exigir aquella información y documentación que por su naturaleza es fácil de entrega y los funcionarios esperan hasta el último minuto para ser entregada; aunado a esto, hasta el termino del tiempo el funcionario responde y entrega otros documentos que, aunque similares, no son los solicitados y por ende se llevan mas tiempo para entregar el correcto o también al termino del tiempo, informan que no se entendió el requerimiento y por lo tanto se lo hagamos nuevamente por escrito.

Asimismo, se comenta que en los artículos 15, fracción XXVII y 16, del mismo ordenamiento, se menciona que se llevarán con los auditados dos reuniones (denominadas prefronta y confronta de resultados) notificándoles en cada una con tres días hábiles de anticipación y una vez llevadas a cabo, tendrán otros siete días hábiles para presentar las argumentaciones adicionales y documentación soporte, mismas que deberán ser valoradas para la elaboración del Informe del Resultado; sin embargo, existe información y documentación que pudieron entregar en el tiempo de la auditoría, situaciones que pudieron aclarar o desvirtuar en el transcurso de la revisión y que por estar acostumbrados a que se les da un tiempo adicional en dichas reuniones, se aprovechan para entregarlos en ese momento, inclusive a elaborar algunos documentos que no fueron entregados en la auditoría y que no tenían cuando fueron solicitados; por lo que a mi consideración son situación que deberían estar bien establecidas en la norma para evitar que existan funcionarios mal intencionados.

También se comenta que el universo por auditar, rebasa por mucho los recursos humanos, materiales y financieros de la Auditoría Superior de la Federación destinados para la realización de las auditorías, así como el tiempo que se destina para cada auditoría, es insuficiente.

Por último quiero comentar que, independientemente de las salvedades expuestas, la fiscalización superior en México ha ido creciendo a paso firme y que ha superado las expectativas esperadas inicialmente, la Auditoría Superior de la Federación es reconocida tanto a nivel nacional como internacional; por lo que considero que en las escuelas deberían incluir en su planes de estudio, materias con mayor profundidad de lo que es la auditoría gubernamental.