



---

---

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN  
NICOLAS DE HIDALGO**

**FACULTAD DE CONTADURÍA Y  
CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

**“AUDITORÍA GUBERNAMENTAL  
A ENTIDADES AUTÓNOMAS”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CONTADURÍA**

**PRESENTA:  
MARÍA YAZMÍN ARIAS VILCHEZ**

**ASESOR:  
M.EN AUD. MARÍA CATALINA PATRICIA DÍAZ VEGA**

**MORELIA, MICHOACÁN, ABRIL 2011.**



## Agradecimientos

Doy gracias a Dios, por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo mi período de estudio, por permitirme llegar hasta este momento tan importante de mi vida y lograr otra etapa de mi vida.

Agradezco a mis padres de todo corazón, por su cariño, comprensión y apoyo sin condiciones ni medida.

Agradezco hoy y siempre a mis hermanas y hermanos por su apoyo cuando mas lo necesité.

Gracias a mi asesora la Maestra en Auditoría María Catalina Patricia Díaz Vega por guiarme en mi trabajo de tesis, sus consejos, paciencia y opiniones sirvieron para realizar un mejor trabajo.

Gracias a mi Jefe del Departamento de Fiscalización Financiera del Sector Paraestatal y a los Supervisores de este que me dieron su opinión acerca del trabajo que realicé.

Gracias a cada uno de mis profesores que participaron en mi desarrollo profesional durante mi carrera.

Gracia a todos mis amigos que estuvieron conmigo cuando más lo necesité, por compartir momentos tan especiales en mi vida, por sus consejos y apoyo incondicional.



## **“AUDITORÍA GUBERNAMENTAL A ENTIDADES AUTÓNOMAS”**

### **INDICE**

Introducción

Glosario

### **CAPÍTULO I**

#### **“OBJETIVOS GENERALES Y METODOLOGÍA”**

1. Planteamiento del problema
  - 1.1 Preguntas de investigación
  - 1.2 Preguntas específicas
2. Hipótesis
3. Objeto y sujeto de estudio
  - 3.1 Objetivo general de la investigación
  - 3.2 Objetivos específicos
4. Justificación
5. Método
  - 5.1 Diseño de la investigación
  - 5.2 Tipo de investigación

3

### **CAPÍTULO II**

#### **“ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO”**

1. Auditoría Gubernamental
  - 1.1 Antecedentes y marco teórico
  - 1.2 Fiscalización
    - 1.2.1 Cuenta Pública
    - 1.2.2 Rendición de cuentas
    - 1.2.3 Rendición de cuentas y fiscalización superior en los Gobiernos Estatales



- 1.3 Objetivos de la Auditoría Gubernamental
- 1.4 Normas de Auditoría
  - 1.4.1 Del Instituto Mexicano de Contadores Públicos
  - 1.4.2 De la Auditoría Superior de la Federación
  - 1.4.3 Del INTOSAI
- 1.5 Tipos de Auditoría
  - 1.5.1 De la Auditoría Gubernamental
  - 1.5.2 De la Auditoría Superior de la Federación
- 1.6 Procedimientos de Auditoría
  - 1.6.1 Esquema Operativo
  - 1.6.2 Mecanismos para Fiscalizar
  - 1.6.3 Procedimientos Aplicables de la Revisión del Ejercicio Presupuestal

### **CAPÍTULO III**

#### **“MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN PARA LA FISCALIZACIÓN”**

4

- 1. Marco Normativo de Actuación para la Fiscalización
  - 1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - 1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
  - 1.3 Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado
  - 1.4 Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán
  - 1.5 Ley de Coordinación Fiscal
  - 1.6 Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y la Contaduría General de Glosa del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (Ahora Auditoría Superior de Michoacán)
  - 1.7 Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Publico del Estado de Michoacán



## CAPÍTULO IV

### “ENTIDADES PARAESTATALES”

1. Entidades Paraestatales
  - 1.1 Entidades Autónomas en Michoacán

## CAPÍTULO V

### “CASO PRÁCTICO”

1. Auditoría a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal; Fiscalización a una Entidad Autónoma
  - 1.1 Introducción
  - 1.2 Justificación
  - 1.3 Planeación
  - 1.4 Aspectos Generales
  - 1.5 Caso Práctico:
    - 1.5.1 Justificación y Planeación del Programa de Fiscalización
    - 1.5.2 Ejecución del Trabajo de Fiscalización
    - 1.5.3 Tiempos y Forma de Presentación del Informe Parcial de Resultados
    - 1.5.4 Exposición de motivos
    - 1.5.5 Propuesta de Revisión y Alcances
    - 1.5.6 Programa de Actividades
    - 1.5.7 Requerimientos
    - 1.5.8 Programa de trabajo; Auditoría de gasto para la investigación científica.
    - 1.5.9 Ejecución
      - 1.5.9.1 Elaboración y emisión de la Orden de Fiscalización y solicitud de información, así como notificaciones personales
      - 1.5.9.2 Acta de inicio de auditoría
      - 1.5.9.3 Cuestionario de control interno
      - 1.5.9.4 Oficio de integración de personal
      - 1.5.9.5 Oficio Solicitud de Información Adicional



- 1.5.9.6 Fases de la ejecución
- 1.5.9.7 Papeles de Trabajo
- 1.5.9.8 Notificación del Acta Circunstanciada Para dar a Conocer los Actos, Hechos u Omisiones conforme al artículo 28 de la LFSM
- 1.5.9.9 Acta Circunstanciada de Actos, Hechos u Omisiones
- 1.5.9.10 Cédulas de Recomendación
- 1.5.9.11 Cédula de Actos Hechos u Omisiones
- 1.5.9.12 Informe preliminar de Resultados
- 1.5.9.13 Remisión del Expediente de auditoría a la Dirección de Seguimiento de Auditoría Estatal al Sector Central y Paraestatal, derivado de la Fiscalización a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal 2010
- 1.5.9.14 Recepción y evaluación de la documentación presentada por las Autoridades Auditadas de acuerdo al art. 31 de la LFSEM
- 1.5.9.15 Notificación del Acta Circunstanciada Para dar a Conocer el Resultado del Informe Presentado conforme al Plazo del Artículo 31 de la LFSM
- 1.5.9.16 Acta Circunstanciada para dar a Conocer el Resultado del Informe Presentado Conforme al Plazo del Art. 31 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán y Notificar los Pliegos de Observaciones
- 1.5.9.17 Informe de resultados
- 1.5.9.18 Requisitos de las Cédulas de Fiscalización
- 1.5.9.19 Resumen de los Lineamientos a seguir

Conclusiones

Propuesta

Bibliografía



## Introducción

La función de fiscalización de las cuentas públicas ha tomado relevante importancia en las dos últimas décadas en nuestro país. Aunque sus resultados no alcanzan los efectos que quienes estamos inmersos en ella deseáramos, debemos reconocer que el análisis de la evolución histórica de la misma, demuestra que sin duda ha habido avances; ello ha obligado a quienes están dedicados al quehacer contable a volver los ojos hacia la profesionalización de esta rama de especialidad.

El presente trabajo trata sobre los antecedentes históricos de la revisión de las cuentas del gobierno, que datan desde el nacimiento mismo de México a la vida independiente. Analiza los conceptos de fiscalización y cuenta pública, así como los objetivos generales y particulares de la auditoría gubernamental.

Considerando que las normas de auditoría representan la principal herramienta técnica de ejecución profesional de los trabajos de auditoría, se presenta el enfoque que de las mismas se da por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, por la Auditoría Superior de la Federación y por las Normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), e igualmente se incluye una introducción a diferentes tipos de auditoría.

Por separado se comenta sobre los procedimientos de auditoría, que se emplean en la revisión de las cuentas públicas con énfasis sobre los aplicables a la revisión del ejercicio presupuestal.

Para incorporar el tema central de este trabajo, inicio con el detalle del Marco Normativo de Actuación para la Fiscalización, así como las facultades del Órgano de Fiscalización para la revisión a las entidades del estado de Michoacán, tocando los artículos relativos a la fiscalización en la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, de la Ley de Coordinación Fiscal, Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y la Contaduría General de Glosa del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (Ahora Auditoría Superior de Michoacán) y de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán.

El último capítulo se refiere genéricamente a las entidades autónomas y abunda de manera particular en la Universidad Pública. Trata sobre la justificación, objetivos, planeación y concluye con un plan de fiscalización al área de la investigación científica en una universidad pública.



## Glosario

**Fiscalización:** Es el proceso de vigilancia, control y evaluación, con el fin de determinar posibles hechos, actos u omisiones e irregularidades que en forma preventiva, simultánea y posterior se realiza para la verificación, comprobación y seguimiento de la gestión financiera que permita también examinar el desempeño de los entes fiscalizables.

**Planeación:** Son los procedimientos y/o criterios que deben desarrollarse para seleccionar a la entidad a Fiscalizar.

**Cuenta Pública:** Informe de contenido contable, financiero, presupuestal, programático y económico, relativo a la gestión financiera y al ejercicio del gasto público que rinden de manera consolidada el Gobierno Estatal y Municipal, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

**Gobierno del Estado:** Son las dependencias, entidades y organismos constitucionales autónomos de los Poderes del Estado.

**Marco Jurídico:** Se hace referencia a los principales ordenamientos jurídicos que se deben considerar para la fiscalización del ejercicio de las Entidades paraestatales en el estado de Michoacán.

**Entidades:** El Gobierno del Estado, los ayuntamientos y los demás organismos e instituciones que manejen recursos públicos, creados por Ley o decreto del Ejecutivo del Estado, de los ayuntamientos y cualquier otro, sea cual fuere la forma o estructura que adopten.



**Entidades Autónomas:** Son aquellas que tienen patrimonio propio y personalidad jurídica, contando con su Ley en la materia, y generalmente son creados por una Constitución.

**Normas de Auditoria:** Son lineamientos que se emiten y establecen por consenso, por los especialistas en la materia para cumplir profesionalmente con sus actividades y se refieren a los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que rinde como resultado de este trabajo.

**Servidores Públicos:** De acuerdo con el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los servidores públicos son: los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

10

**Gestión Financiera:** De conformidad con la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán en su artículo 4°, fracción X la Gestión Financiera es la administración, manejo, custodia, control y aplicación de los ingresos, egresos, fondos, patrimonio y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales, estatales o municipales aprobados o convenidos debidamente.

**Informe de Resultados:** De conformidad con la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán en su artículo 4°, fracción XI el Informe de Resultados es el informe de los resultados de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas que la Auditoría Superior presente al Congreso.

**AS:** Auditoría Superior.

**ASM:** Auditoría Superior de Michoacán.

**INTOSAI:** las siglas están en inglés las cuales significan “*International Organization of Supreme Audit Institutions*” y en español quieren decir



“Normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

**EFS:** Entidades de Fiscalización Superior.

**EFSLL:** Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales.

**LFRCF:** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Federal.

**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CPELSMO:** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

**UAA:** Unidad Administrativa Auditora.

**IAGF:** Informe de Avance de Gestión Financiera.

**PAAVI:** Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones para la Revisión Superior de la Cuenta Pública.

**PNPC:** Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

**PNP:** Padrón Nacional de Posgrado.

**PFC:** Programa de Fomento a la Calidad.

**COEPES:** Comisión Estatal de Planeación de la Educación Superior.

**SES:** Subsecretaría de Educación Superior.

**SIIA:** Sistema Integral de Información Administrativa.

**DGESU:** Dirección General de Educación Superior Universitaria.



**CIEES:** Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.

**CONACyT:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.



## CAPÍTULO I

### “OBJETIVOS GENERALES Y METODOLOGÍA”

#### 1. Planteamiento del problema

La rendición de las cuentas por parte del sector gubernamental, y su verificación, son funciones que históricamente han interesado al pueblo mexicano, lo cual consta en las constituciones que han estado vigentes a través de los siglos, sin embargo la metodología empleada no deja conforme a la ciudadanía, que generalmente expresa sus dudas sobre la honesta administración de las contribuciones, algunas veces con el tradicional humor de los Mexicanos, otras con ira e impotencia ante las manifestaciones de dispendio con que algunos servidores públicos se dejan ver.

Ubico en esta situación el problema a estudiar, consistente en investigar si la auditoria gubernamental es o no una herramienta confiable para la verificación de las cuentas que rinde el estado sobre los recursos económicos que recauda y si su aplicación reporta un beneficio real a la población que los aporta.

En virtud de que las cuentas públicas abarcan una gran diversidad de campos de aplicación, la investigación se concentra en la auditoria que se practica por las entidades de fiscalización superior al gasto que dichas cuentas reportan como aplicados en el sector de la investigación científica, que para el desarrollo tecnológico y científico se realiza a través de una Universidad Pública del Estado de Michoacán.

Concretamente el problema se refiere a verificar la confiabilidad de los trabajos de auditoria a un organismo público autónomo del sector paraestatal, en su área de investigación científica.



## 1.1 Preguntas de investigación

Para tratar de resolver el problema planteado, deberé responder a las preguntas siguientes:

- a) ¿Se audita el gasto que realiza el estado para la investigación científica por conducto de las Universidades públicas, aún y cuando éstas sean entidades autónomas?
- b) ¿Es confiable el trabajo de auditoria que realiza una entidad gubernamental al propio gobierno?

## 1.2 Preguntas específicas

Igualmente deberé responder a las preguntas concretas siguientes:

- a) ¿Se fijan objetivos específicos cuando se ordena la práctica de auditorias gubernamentales?
- b) ¿Se aplican procedimientos formales dotados de características técnicas al ejecutar las auditorias gubernamentales?
- c) Considerando que la auditoria gubernamental se realiza por una entidad gubernamental ¿Existe un marco jurídico que encuadre las auditorias gubernamentales?
- d) ¿Se verifica la pertinencia y justificación de las investigaciones científicas que realizan las universidades públicas?
- e) ¿Existe un perfil formalmente definido, del auditor gubernamental?

## 2. Hipótesis



Las auditorías que realizan los órganos de fiscalización superior, tienen un alto grado de confiabilidad, aún y cuando éstos sean parte del Gobierno mismo, por estar dotados de autonomía técnica y de gestión, disponer de personal profesional y experto, que tiene clara comprensión de los objetivos generales y específicos de su función, misma que se encuentra enmarcada en diversas normas legales y técnicas, al mismo tiempo que forman parte de los contribuyentes que patrocinan el gasto que auditan.

### **3. Objeto y sujeto de estudio**

El objeto o materia de la presente investigación, es la metodología técnica que aplica el órgano de fiscalización superior, de la que depende la confiabilidad de los resultados que ofrezca.

Ubico como sujeto de estudio al órgano de fiscalización superior del estado en el ejercicio de su función auditora, concretamente al ejercerla en un área específica de una entidad autónoma.

15

#### **3.1 Objetivo general de la investigación**

El objetivo general de esta investigación, es verificar si las auditorías gubernamentales practicadas por el órgano de fiscalización superior merecen la confianza del público.

#### **3.2 Objetivos específicos**

- a) Promover el conocimiento del trabajo de auditoría gubernamental.
- b) Sembrar inquietud entre los posibles lectores de este trabajo, sobre la conveniencia de conocer y usar como elemento de juicio sobre la administración pública, los informes de auditoría emitidos por el órgano de fiscalización superior.



c) Estar en condiciones de proponer acciones que coadyuven a fortalecer la credibilidad en los resultados de la auditoria gubernamental, ejecutada por el órgano de fiscalización superior.

#### **4. Justificación.**

Los recursos que ejerce el sector público, provienen de los gobernados. Esta circunstancia genera la relación mandatario – mandante respectivamente. El mandante, que cumple con su responsabilidad de dotar de recursos al mandatario, tiene el derecho de que su contraparte le rinda cuentas del destino de los recursos aportados.

La historia demuestra que nunca ha sido suficiente con que el administrador de los recursos públicos rinda cuentas, sino que éstas deben ser revisadas. Parte importante de la revisión de las cuentas es conocer ¿quién las revisa?, ¿cómo las revisa? La respuesta a estas interrogantes, que resumen las planteadas en el apartado de preguntas de este capítulo, me dará los elementos para cumplir los objetivos también planteados.

El derecho del pueblo a conocer el destino de los recursos que aporta, a través de información revisada por profesionales confiables, justifica esta investigación.

#### **5. Método**

Toda vez que la materia de estudio está vinculada con el comportamiento humano, en un área poco explorada, el método de investigación consistió en recopilar y revisar diversa literatura, que se fue desechando por considerarla poco confiable, hasta llegar a las fuentes que comento en el presente documento.

##### **5.1 Diseño de la investigación**



Para alcanzar los objetivos de la investigación se revisará el marco normativo de la función de fiscalización que realizan los órganos técnicos de fiscalización superior de la federación y del Estado de Michoacán. Dicha revisión se enfocará básicamente a:

- a) La competencia legal.
- b) El contenido de las normas legales reglamentarias.
- c) La existencia y contenido de normativa técnica especializada.
- d) La existencia y detalle de perfiles profesionales de los responsables de las auditorías gubernamentales.

Finalmente se aplicaran encuestas entre la comunidad universitaria, sobre el grado de confianza que le merecen los resultados de las auditorías que se practican a la Universidad sobre el ejercicio de los recursos públicos que se le asignan.

17

## 5.2 Tipo de investigación

La presente investigación es de tipo exploratoria, ya que, si bien es cierto, en las últimas décadas se ha retomado, en muy diversos foros, el tema de la fiscalización de las cuentas públicas como una herramienta de transparencia gubernamental y con ello alcanzar la credibilidad del gobierno, la literatura localizada tiene enfoques más bien de corte de oferta política, la intención de este trabajo es más bien con la intención de verificar de manera más objetiva la confianza ciudadana en las auditorías de un ente público a otros entes públicos.

Considero que únicamente en publicaciones de material técnico, preparado por la Auditoría Superior de la Federación y de la Auditoría Superior de Michoacán, donde podré encontrar temas que me den elementos que me ayuden al desarrollo de la investigación, para finalmente confirmar total o parcialmente, o, a desechar mi hipótesis.



## CAPÍTULO II

### “ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO”

#### 1. Auditoria Gubernamental.

##### 1.1 Antecedentes y marco teórico

Al explorar la historia de México encontramos que ya en la Época Prehispánica existía preocupación por el control de los tributos que componían la hacienda pública, cuya responsabilidad recaía en el CIHUACOÁTL, quien debía cuidar la distribución de los recursos públicos, vigilando su aplicación a los fines del bien general, previamente determinados.

Texcoco admiró a los conquistadores a grado tal, que los jurisconsultos y cronistas no dudaron en poner a los Tribunales del pueblo azteca como ejemplo.

En 1453, las Cortes Españolas constituyeron El Tribunal Mayor de Cuentas, a quien le impusieron la tarea de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real Española, y años después, debieron vigilar a los conquistadores obligados a enviar a la Metrópolis el denominado Quinto Real (20% de sus ganancias en oro, plata, piedras preciosas y otros objetos valiosos).

En 1503 se fortalecieron las funciones del Tribunal Mayor con la Casa de Contratación de Sevilla. En 1524 la Corona Española creó en la Nueva España, el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos del conquistador Hernán Cortés; su objetivo era recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del reino de Castilla.

El logro de la Independencia de México, en 1821, facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil.



7

El tribunal Mayor de Cuentas funcionó justamente tres siglos, de 1524 año de su fundación en la Nueva España, hasta 1824 en que nuestra Carta Magna estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas al gobierno<sup>1</sup>.

El Tribunal de Cuentas funcionó durante tres siglos, hasta la promulgación de la Constitución Federal de 1824, misma que facultó al Congreso para “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”.

De lo anterior se concluye que en la Constitución de 1824 nació como órgano fiscalizador la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados, con el propósito de practicar el examen y la glosa de las cuentas que debía presentar al Congreso el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público; por ello se considera que en 1824 nació paralelamente a la República Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda.

La figura de Contaduría Mayor de Hacienda permaneció hasta el año de 1999, en que precisamente el 30 de julio fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional a los artículos 73, 74, 78 y 79, que en su conjunto se refieren a la entidad de fiscalización superior de la Federación. Como consecuencia de las reformas constitucionales nace la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuya aplicación y observancia entran en vigor el 1o. de enero del año 2000, actualizándose el nombre del órgano fiscalizador como Auditoría Superior de la Federación; en efecto, la más trascendente reforma del artículo 74 constitucional de junio de 1999, dispuso que:

*Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta*

---

<sup>1</sup> Página electrónica Auditoría Superior de Michoacán; recuperado septiembre de 2010. (antecedentes).



*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<sup>2</sup>.*

El texto constitucional vigente a la fecha, regula en su artículo 74 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre ellas, en su fracción VI establece la *de Revisar 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.* Esta disposición también establece, entre otros aspectos que: *La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación.*

Lo anterior pone de manifiesto que efectivamente la verificación de las cuentas públicas ha sido y es, una inquietud constante desde el nacimiento de nuestro país a la vida independiente.

20

El marco jurídico analizado nos lleva a concluir que la herramienta técnica de los organismos a los que se les asigna la función de la fiscalización de las cuentas del gobierno, es sin duda la Auditoría Gubernamental.

Ahora bien, la auditoría, como todo trabajo profesional se regula por normas específicas. Las Normas de Auditoría son, conforme al boletín 1010 de la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, los requisitos mínimos de calidad que debe reunir el auditor. Un grupo de ellas se refiere a la personalidad (perfil) del auditor; dichas normas establecen como requisitos del auditor el de contar con **entrenamiento técnico y capacidad profesional**, así mismo establecen el **cuidado y diligencia profesional** que el auditor debe poner tanto al ejecutar su trabajo como al preparar su dictamen o informe y la **independencia mental** con que debe actuar en todos los asuntos relativos a su trabajo profesional<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Remusat Galván Clovis Fernando. (2006) El Presupuesto de Ingresos Municipal. México. Tesis de Licenciatura de Contador Público [Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas de la UMSNH].

<sup>3</sup> Mendivil Escalante Víctor Manuel. (2002). Elementos de auditoría. México: Ecafsa.



El boletín mencionado dispone: “Las normas personales se refieren a las cualidades que el auditor debe tener para **poder asumir**, dentro de las exigencias que el carácter profesional de la auditoría impone, un trabajo de este tipo. Dentro de estas normas existen cualidades que el auditor debe tener pre adquiridas, antes de poder asumir un trabajo profesional de auditoría y cualidades que debe mantener durante el desarrollo de toda su actividad profesional”<sup>4</sup>

Igualmente, la norma establece que el trabajo de auditoría, cuya finalidad es la de rendir una opinión profesional independiente, debe ser desempeñado por personas que, teniendo título profesional legalmente expedido y reconocido, tengan entrenamiento técnico adecuado y capacidad profesional como auditores.

El ejercicio profesional del Contador Público en la rama de la auditoría, encuentra su justificación en la necesidad de los usuarios de la información financiera de tener una mayor confianza en dicha información, en el momento de servirse de ella como una herramienta básica para tomar decisiones. Dicha justificación representa un alto grado de responsabilidad al ejercicio de esta especialidad del Contador Público.

21

El trabajo del auditor del sector público, es decir la auditoría gubernamental posee una peculiaridad dentro de la propia especialidad de la auditoría, toda vez que la información sujeta a revisión impacta en la vida social de una nación, estado, municipio o cualesquier otra entidad pública a la que corresponda la información, ya que las decisiones que han de adoptarse afectan a la sociedad en su conjunto.

**La auditoría de la información financiera gubernamental va mas allá de la verificación de la técnica contable** adoptada para la preparación de la información financiera, la auditoría gubernamental va **a la emisión de un juicio profesional sobre el ejercicio apropiado de los recursos públicos**, que es, a fin de cuentas, a lo que se refiere la información financiera del gobierno, todo ello dentro de un marco jurídico definido.

---

<sup>4</sup> Párrafo 10 del boletín 1010 de normas y procedimientos de auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.



Todo lo anterior significa que el auditor que presta sus servicios en las instancias gubernamentales dedicadas a realizar la auditoría de las cuentas públicas (presentadas a manera de estados financieros y presupuestales), debe satisfacer de manera especial las normas de auditoría relativas a la personalidad del auditor.

El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone la creación de una entidad dedicada a la fiscalización de las cuentas públicas: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con la función sustantiva de Fiscalizar en forma posterior 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 realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; también la facultad para 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, o cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que bajo cualquier figura jurídica, ejerza recursos públicos.<sup>5</sup>

22

Nuestra norma Constitucional, establece también que las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización<sup>6</sup>.

En congruencia entre la responsabilidad asignada a las entidades de fiscalización de las cuentas públicas y el ejercicio profesional de las personas en las que recaiga dicha responsabilidad, la propia Constitución Federal norma formalmente los requisitos (el perfil) que éstas deben satisfacer. El cumplimiento de dichos requisitos, sin duda constituye un factor importante para la confianza que la ciudadanía puede tener de los resultados que el órgano de fiscalización superior del Estado reporta al finalizar sus trabajos de auditoría.

---

<sup>5</sup> Primer y segundo párrafos de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>6</sup> Artículo 116, fracción II, párrafos sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



## 1.2 Fiscalización

De acuerdo al Reglamento Interior de Auditoría Superior de Michoacán:

“Es el proceso de vigilancia, control y evaluación, con el fin de determinar posibles hechos, actos u omisiones e irregularidades que en forma preventiva, simultánea y posterior se realiza para la verificación, comprobación y seguimiento de la gestión financiera que permita también examinar el desempeño de los entes fiscalizables.”

De acuerdo al Manual de estudio para la presentación del examen de ingreso a la ASF-GARFEM

“La fiscalización se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión y de alguna manera evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda conforme a la ley y a las normas establecidas al efecto. Es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el cumplimiento de la ley.”

“La fiscalización es una función independiente de apoyo a la función ejecutiva, orientada a la verificación, planeación, controles internos, productividad y observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.”

### 1.2.1 Cuenta Pública

De acuerdo al Reglamento Interior de Auditoría Superior de Michoacán es el:

“Informe de contenido contable, financiero, presupuestal, programático y económico, relativo a la gestión financiera y al ejercicio del gasto público que rinden de manera consolidada el Gobierno Estatal y Municipal, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.”



Es el resultado de la rendición de cuentas de un ejercicio anterior que hace el Ejecutivo, para que de manera clara y accesible puedan conocer el manejo financiero y los resultados de la gestión administrativa del Gobierno.

### **1.2.2 Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas es la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse del mandato conferido, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de las mismas a los ciudadanos de acuerdo a la ley.

La rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

La rendición de cuentas, involucra dos partes, a los que rinden cuentas y a los que las exigen, además de que incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios, si es necesario.

Para precisar el contenido de este concepto, se hace mención a las cinco características de la rendición de cuentas:

1. Delegación. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto llamado mandante o principal a otro sujeto llamado mandatario.
2. Representación. La delegación de autoridad significa que el mandatario representa al mandante y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
3. Responsabilidad mutua. La rendición de cuentas implica una responsabilidad. Por un lado, la obligación permanente del mandatario para ofrecer información detallada de sus actos a su mandante; y, por el otro, la capacidad y derecho del



mandante para monitorear las acciones del mandatario, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.

4. Sanciones. Cuando la rendición de cuentas muestra que el mandatario incumplió sus responsabilidades, el mandante tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.

5. Contrato. La delegación de autoridad del mandante al mandatario implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras).

La misión de la rendición de cuentas consiste en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos.

La rendición de cuentas implica la responsabilidad ante alguien; y viceversa, ser responsable ante alguien conlleva la obligación de rendirle cuentas, dar una respuesta sobre y por las acciones realizadas por aquellos en quienes recae el poder. No hay rendición de cuentas sin responsabilidad. Una responsabilidad no puede ser ejercida sin la autoridad necesaria. El ejercicio de la autoridad requiere de estructura, de un procedimiento.

La rendición de cuentas debe ser entendida como un concepto amplio que exige un desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos. También incluye principios como la responsabilidad, la honradez y el espíritu de servicio, así como la difusión de valores éticos que contrarresten las prácticas de corrupción.

En tal virtud, la evaluación que realizan las Auditorías Superiores de las Entidades Federativas se basa en los contenidos de informes, en la interpretación y cruces de datos, con el propósito de enriquecer el análisis sobre



la gestión pública. Para ello se aplican metodologías e instrumentos que permitan sustentar dicha evaluación. Entre estos instrumentos de rendición de cuentas destacan el Plan Nacional de Desarrollo, los programas de mediano plazo (sectoriales, estratégicos, regionales y especiales), los programas institucionales y programas anuales, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, Convenios Únicos de Desarrollo, contratos y convenios de concertación, informes de Gobierno, la Cuenta de la Hacienda Pública, entre otros.

### **1.2.3 Rendición de cuentas y fiscalización superior en los Gobiernos Estatales**

Debido a que la CPEUM dispone que las Entidades Federativas deban ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y no dictar normas que contradigan las leyes federales, las legislaciones de los estados en materia de rendición de cuentas son muy similares entre sí y con respecto a la legislación federal.

Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen: la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial. Asimismo, pueden existir mecanismos adicionales, algunos de ellos informales y no escritos, para que los gobernantes rindan cuentas, pero los anteriormente enunciados constituyen los más importantes y representativos en México en el ámbito Estatal.

Para la fiscalización del ejercicio de los recursos federales, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 49, párrafo segundo, en la fracción III da facultad a el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su



Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente<sup>7</sup> conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local lleven a cabo “El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere los Fondos de Aportaciones” por medio de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Así mismo en el artículo 37 de la LFRCF establece que, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación. Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas.

27

### **1.3 Objetivos de la Auditoria Gubernamental**

El objetivo general de la auditoria gubernamental es obtener evidencia del Programa, área o rubro que se analiza, para contar con los suficientes elementos de juicio que permitan determinar el grado de razonabilidad de las situaciones observadas, la veracidad de la documentación revisada y la confiabilidad de los sistemas examinados, que permitan emitir una opinión sólida sustentada y válida.

Los objetivos específicos de la auditoria gubernamental consisten en determinar si los estados financieros representan la situación financiera de la entidad a la que pertenecen, si los objetivos y metas de dicha entidad han sido alcanzados,

---

<sup>7</sup> La Ley de Coordinación Fiscal no ha sido actualizada en cuanto a terminología, debemos interpretar que se refiere a los Órganos de Fiscalización Superior Locales, como ahora se denominan las antiguas Contadurías.



si los recursos asignados a la misma han sido administrados eficientemente, y si se han cumplido las disposiciones legales aplicables que están en vigor.

## 1.4 Normas de Auditoría

### 1.4.1 Del Instituto Mexicano de Contadores Públicos

Las Normas de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos son definidas textualmente como:

“Los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que rinde como resultado de este trabajo” y tienen la siguiente clasificación:

- A) Normas Personales.
- B) Normas de Ejecución del Trabajo.
- C) Normas de Información.

28

#### *NORMAS PERSONALES*

- Entrenamiento Técnico y Capacidad Profesional
- Cuidado y Diligencia Profesional
- Independencia

#### *NORMAS DE EJECUCIÓN DEL TRABAJO*

- Planeación y Supervisión
- Estudio y Evaluación del Control Interno
- Obtención de evidencia suficiente y competente

#### *NORMAS DE INFORMACIÓN*

- Aclaración de la Relación con Estados o Información Financiera
  - Expresión de Opinión.

### 1.4.2 De la Auditoría Superior de la Federación



El presente trabajo de investigación está basado en las Normas expedidas por la Auditoría Superior de la Federación en el Manual de Auditoría, mismo que establece que:

Las Normas de auditoría son lineamientos que se emiten y establecen por consenso, por los especialistas en la materia para cumplir profesionalmente con sus actividades y se refieren a los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que rinde como resultado de este trabajo.

“Las Normas de Fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación son el conjunto de reglas que los servidores públicos de la ASF deben observar en el desarrollo de sus tareas de fiscalización superior de la gestión gubernamental; y se establecen en el marco rector para la fiscalización superior; estas normas se clasifican de la siguiente forma:

## CLASIFICACIÓN

29

### PERSONALES:

1. Independencia
2. Conocimiento Técnico y Capacidad Profesional
3. Cuidado y Diligencia Profesionales
4. Capacitación y Actualización

### DE PLANEACIÓN:

5. Planeación
6. Examen y Evaluación de los Sistemas de Control

### DE DESARROLLO DE LA PLANEACIÓN

7. Obtención de Evidencia
8. Supervisión del Trabajo de Fiscalización Superior
9. Papeles de Trabajo
10. Datos e Información en Medios Magnéticos y Ópticos
11. Tratamiento de los Resultados
12. Aclaración y Confirmación de Resultado



## **DE LOS RESULTADOS Y DEL INFORME DE AUDITORÍA**

13. El Informe de Revisión

## **DEL SEGUIMIENTO SOBRE LA ATENCIÓN DE LAS OBSERVACIONES Y ACCIONES PROMOVIDAS**

14. Seguimiento de la Atención de las Observaciones-Acciones Promovidas

## **DEL FINCAMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES**

15. Responsabilidades

## **DEL CONTROL DE CALIDAD DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL**

16. Control de la Calidad

A continuación se detallan las 16 normas que integran cada uno de estos 7 grupos en que se clasifican las Normas de Auditoría Gubernamental.

30

## **NORMAS PERSONALES**

Las normas personales se refieren a las cualidades requeridas al auditor para poder cumplir con las exigencias profesionales de la fiscalización; tienen que ver con los requerimientos fundamentales para garantizar la credibilidad de los resultados obtenidos en el desarrollo de su trabajo.

### **1ª. INDEPENDENCIA**

Los servidores públicos de la ASF que realicen funciones de fiscalización superior de la gestión gubernamental, mantendrán en el desarrollo de sus actividades:

*Soberanía de Juicio.*- Durante el desarrollo de su trabajo, se guiarán por su criterio profesional.

*Imparcialidad.*- Se abstendrán de intervenir en las tareas de fiscalización superior de la gestión gubernamental, si existen hechos o situaciones que impidan o influyan en su independencia.



*Objetividad.*- En el desarrollo de su trabajo, se apoyarán únicamente en los hechos y las evidencias que permitan emitir su juicio y opinión imparcialmente.

### *2ª. CONOCIMIENTO TÉCNICO Y CAPACIDAD PROFESIONAL*

Los servidores públicos de la ASF que realicen funciones de fiscalización superior de la gestión gubernamental, deberán contar con conocimiento técnico y capacidad profesional requeridos para desarrollar los trabajos asignados.

*Conocimiento Técnico.*- Poseer el dominio de los métodos, técnicas y procedimientos que se emplean en el campo de la fiscalización y el conocimiento suficiente sobre el objeto de la revisión.

*Capacidad Profesional.*- Contarán con la formación profesional y la experiencia suficiente para el adecuado desempeño de las responsabilidades que le sean asignadas.

### *3ª. CUIDADO Y DILIGENCIA PROFESIONAL*

Los servidores públicos de la ASF que intervengan en la fiscalización superior de la gestión gubernamental, deberán observar las reglas generales de ética profesional y las normas contempladas en este Marco Rector.

*Cuidado Profesional.*- Realizarán sus trabajos en función de la correcta aplicación de las normas y lineamientos establecidos por la ASF.

*Diligencia Profesional.*- Desempeñarán su trabajo con esmero y profesionalismo.

*Comportamiento Ético.*- Independientemente de su formación profesional, los servidores públicos de la ASF regirán su conducta según los pronunciamientos de los códigos de ética expedidos por los organismos que rigen sus actividades, así como por el Código de Ética Profesional de la ASF.

### *4ª. CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN*

Los servidores públicos de la ASF que realicen funciones de fiscalización superior de la gestión gubernamental, deberán capacitarse y actualizarse en los avances técnicos aplicables en la materia.



*Actualización.*- Todo servidor público debe cubrir el mínimo de tiempo que se establezca en los programas de capacitación, autorizados por la ASF para su actualización profesional.

*Transmisión de Conocimientos.*- Los servidores públicos de la ASF que alcancen la excelencia en su desempeño, deben participar en los programas de capacitación autorizados, transmitiendo sus conocimientos y experiencias en la práctica de la fiscalización superior de la gestión gubernamental.

## **NORMAS DE PLANEACIÓN**

Corresponde a los procedimientos que deben desarrollarse para seleccionar a la entidad fiscalizada y el objeto por revisar y la integran:

### *5ª. PLANEACIÓN*

Para integrar el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones, previamente deberá realizarse un análisis del universo de sujetos (entidades fiscalizadas) susceptibles de auditarse, de su información y del control interno del objeto seleccionado. Para la revisión de la Cuenta Pública, la planeación se clasifica en: genérica, específica y detallada; y en el caso de la fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera, no se desarrolla la primera. Su contenido es:

*Planeación Genérica.*- Procedimiento que permite identificar sectores, áreas, programas, funciones, subfunciones y actividades institucionales, que en el marco general de la planeación gubernamental se definen como estratégicas y prioritarias.

*Planeación Específica.*- Procedimiento que se realiza para seleccionar los sujetos y objetos de revisión; la determinación y el registro de las propuestas de auditorías; y la integración de los programas de Auditorías, Visitas e Inspecciones, para la revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera.

*Planeación Detallada.*- Procedimientos desarrollados para evaluar el control interno de los objetos seleccionados, elaborar y/o actualizar la guía de auditoría



y formular el programa de supervisión de la revisión y la calendarización de su desarrollo.

#### *6ª. EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO*

El auditor, para determinar la extensión y el alcance de la fiscalización debe examinar y valorar el grado de confiabilidad del control interno. El control interno incluye el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar las operaciones del programa, así como los sistemas para medir, informar y supervisar el rendimiento del programa. El control interno también sirve de principal defensa para salvaguardar los activos y evitar y detectar errores, fraudes y trasgresión a leyes, reglamentos y condiciones de contratos y convenios.

El examen y la evaluación del control interno debe realizarse según el tipo de fiscalización. En la revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera se deberá realizar la evaluación del control interno del objeto seleccionado, para focalizar la revisión.

*Existencia y Suficiencia de los Sistemas de Control.-* Constatar y evaluar la existencia y suficiencia de los mecanismos o sistemas que conforman el control interno.

*Efectividad de los Sistemas de Control.-* Analizar los procedimientos, políticas y registros implementados por la entidad fiscalizada en el objeto seleccionado, evaluando su operatividad.

*Examen de los Objetivos de los Sistemas de Control.-* Determinar si los sistemas y registros implementados cumplen con sus objetivos.

*Identificación de Áreas de Riesgo.-* Evaluar los sistemas de control para identificar deficiencias en su operación.

*Resultados de la Evaluación.-* Los resultados de la revisión a los mecanismos de control interno, deberán considerarse como elementos e indicios de deficiencias para complementar los procedimientos de revisión, registrados en la guía de auditoría.



## DEL DESARROLLO DE LA REVISIÓN

Durante el desarrollo de la revisión, se debe tener presente que los resultados, las conclusiones y recomendaciones recogidas en una auditoría deben de estar sustentadas en pruebas. Dado que los auditores raramente tienen la oportunidad de opinar sobre toda la información de la entidad fiscalizada, es decisivo que las técnicas de recopilación de datos y de muestreo sean cuidadosamente elegidas y supervisadas. Cuando los datos obtenidos mediante sistemas informáticos sean parte importante de la auditoría y la confiabilidad de los datos sea decisiva para el logro del objetivo de la fiscalización, los auditores deben cerciorarse de que la evidencia es suficiente, competente, relevante y pertinente.

Todo trabajo de auditoría debe ser documentado con la evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente. Asimismo, debe ser supervisado para orientar su desarrollo. Se agrupan en:

### *7ª. OBTENCIÓN DE EVIDENCIA*

Se efectuarán las pruebas que permitan obtener las evidencias suficientes y competentes sobre los resultados, con las cuales se fundamentarán las observaciones-acciones determinadas y promovidas, así como la opinión y conclusión de la ASF.

*Objeto de la Evidencia.*- La documentación que se obtenga deberá ser veraz, a fin de que la opinión y conclusión que se emita esté debidamente sustentada.

*Calidad de la Evidencia.*- La documentación que sirva como sustento de la opinión de la ASF, deberá ser suficiente, competente, relevante y pertinente.

### *8ª. SUPERVISIÓN DEL TRABAJO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR*

Todo trabajo debe ser supervisado por los encargados de su coordinación, con la finalidad de lograr en tiempo y forma los objetivos planteados en la revisión.

*Responsabilidad del Coordinador.*- Los responsables de coordinar los trabajos de fiscalización superior de la gestión gubernamental, establecerán los



mecanismos y procedimientos de supervisión, y elaborarán los programas e informes sobre estas tareas.

*Supervisión del Personal Subalterno.*- El encargado de la coordinación de los trabajos de fiscalización superior de la gestión gubernamental, supervisará y orientará al personal subalterno designado para realizar las tareas asignadas.

*Campos de Supervisión.*-El coordinador de las actividades de fiscalización superior de la gestión gubernamental, verificará y evaluará el avance en la planeación detallada, la ejecución del trabajo (formulación y referencia de los papeles de trabajo, así como del respaldo de los resultados y de las observaciones), y en la elaboración de los informes de la revisión.

#### *9ª. PAPELES DE TRABAJO*

Los trabajos y los resultados de la fiscalización superior de la gestión gubernamental deben quedar registrados en cédulas de auditoría, que constituyen los papeles de trabajo. Asimismo, la documentación que la entidad fiscalizada proporcione para su revisión y evaluación es parte de éstos.

*Características de los Papeles de Trabajo.*- Los papeles de trabajo se deben elaborar con claridad, pulcritud, exactitud y consignarán los datos relativos al análisis, comprobación, opinión y conclusiones sobre los aspectos revisados.

Deberán contener sus respectivos índices, referencias, cruces, marcas, folios, fechas de elaboración, firmas del servidor público que los elaboró y de quien supervisó el trabajo realizado. Los expedientes de los papeles de trabajo se identificarán con una portada y deberán contar con índice general del contenido del mismo.

*Propiedad, Integración y Conservación de los Papeles de Trabajo.*- Los papeles de trabajo son propiedad de la ASF y su contenido es de carácter confidencial. Su integración y custodia es responsabilidad de la Unidad Administrativa Auditora que practicó la revisión. 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 período de 12 años. En el caso de las auditorías solicitadas a los Órganos Técnicos de Fiscalización de los Congresos Locales, los papeles de trabajo son propiedad de éstos; asimismo, son responsables de la guarda y custodia de los mismos.

#### *10ª. DATOS E INFORMACIÓN EN MEDIOS MAGNÉTICOS Y ÓPTICOS*

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 ASF, la cual, una vez analizada, deberá ser integrada en los papeles de trabajo.

*Características de los Archivos en Medios Magnéticos y Ópticos.-* 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 ASF que coordinó la revisión. El auditor debe tener en cuenta que el contenido y la disposición de los papeles de trabajo reflejan su grado de preparación, experiencia y conocimientos. Los papeles 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.

36

#### *11ª. TRATAMIENTO DE LOS RESULTADOS*

Los resultados de la fiscalización superior de la gestión gubernamental deben ser evaluados por los responsables de coordinar y supervisar los trabajos antes de elaborar el informe correspondiente, con la finalidad de asegurar su objetividad, debiendo guardar secrecía sobre los mismos.

*Evaluación de los Resultados.-* 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, deben ser evaluados para asegurar que lo reportado en los informes de la revisión esté debidamente soportado.



*Secrecía de los Resultados.*- 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.

### 12ª. ACLARACIÓN Y CONFIRMACIÓN DE RESULTADOS

En el caso de que los resultados de la revisión practicada requieran de aclaración por parte de los servidores públicos de la entidad fiscalizada, se deberán realizar reuniones para el efecto; la documentación que presenten éstos se considerará como parte de la auditoría y de sus resultados. Los tipos de reuniones son:

*Aclaración de Resultados Preliminares.*- Durante el desarrollo de la revisión, los resultados que requieran aclaración, se comentarán con los servidores públicos responsables del área auditada, con objeto de confirmar los resultados preliminares, en reunión celebrada expresamente para tal efecto. Dicha reunión se celebrará en el lugar donde se efectúa la revisión, y se debe considerar, como parte de la misma y de los resultados, la documentación que presente la entidad fiscalizada. De dicha reunión se deberá elaborar el acta administrativa con los asuntos planteados y los acuerdos establecidos. Llamada de igual manera como preconfronta, la cuál busca el obtener mayor información sobre los posibles hallazgos de auditoría.

*Aclaración de Resultados Finales.*- Antes de la elaboración del informe final de auditoría, se celebrará una reunión con los servidores públicos responsables de la entidad fiscalizada, para aclarar y confirmar los resultados finales de la revisión. En el caso de la revisión de la Cuenta Pública, en esta reunión se deberá solicitar a los auditados sus comentarios, respecto de los resultados analizados, los cuales se integrarán al informe de auditoría correspondiente. De esta reunión, se debe elaborar acta administrativa de los asuntos planteados y de los acuerdos tomados. Asimismo, se deberá elaborar el Acta de Cierre de Auditoría. Llamada también confronta. La Real Academia Española da seis significados al concepto confrontar. De esos seis, dos son aplicables para nuestro caso: uno carear una persona con la otra; y dos, cotejar una cosa con otra, especialmente escritos. De estos dos conceptos podemos sintetizar que la



confronta es una reunión “frente a frente” del grupo auditor frente al ente auditado con el objeto de cotejar los resultados contra las opiniones del ente auditado; y en virtud de ese cotejo, ratificar, rectificar o perfeccionar los resultados de la auditoría. (Marco operativo de las Auditorías de Desempeño).

## **DE LOS RESULTADOS Y DEL INFORME DE AUDITORÍA**

Corresponde a las características que deben tener los informes respecto de las revisiones practicadas. 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.

### **13ª. EL INFORME DE REVISIÓN**

Los informes de las revisiones deben ser claros, objetivos, concisos y los resultados que se presenten deben ser relevantes y de utilidad.

*Claridad.*-El contenido del informe de la revisión debe expresarse en términos accesibles y lenguaje sencillo, sin ambigüedades ni tecnicismos, y conforme al formato aprobado para tal efecto.

*Objetivo.*- Los resultados que se presenten en el informe de la revisión deben ser puntuales, sin magnificar los resultados; e imparciales.

*Conciso.*- El contenido del informe de revisión debe ser breve, sin detalles en exceso.

*Calidad.*- El informe debe cubrir las características de integralidad, competencia, relevancia, objetividad, convicción y utilidad.

*Responsabilidad sobre el contenido del Informe de Auditoría.*- Los servidores públicos de la ASF que practiquen las revisiones y elaboren el informe correspondiente serán los responsables de su contenido.



## **DEL SEGUIMIENTO SOBRE LA ATENCIÓN DE LAS OBSERVACIONES-ACCIONES PROMOVIDAS**

Corresponde al procedimiento y/o tipo de revisión de Auditoría de Seguimiento que debe realizarse para constatar que las observaciones-acciones promovidas por la ASF en la práctica de la fiscalización superior de la gestión gubernamental, han sido solventadas por parte de las entidades fiscalizadas, en tiempo y forma. El auditor hará el seguimiento de las acciones correctivas adoptadas como resultado de las observaciones-acciones promovidas en el informe de auditoría; siendo el propósito fundamental el de coadyuvar a la mejora en general de la administración de las dependencias o entidades, la verificación de que las acciones correctivas y de mejora se lleven a la práctica constituye una de las principales responsabilidades de la función.

### *14ª. SEGUIMIENTO DE LA ATENCIÓN DE LAS OBSERVACIONES-ACCIONES PROMOVIDAS*

La Unidad Administrativa Auditora (UAA) que determinó la observación, deberá llevar 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 los informes de Observaciones sobre la Revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera, en su caso, por la no atención, deberá integrar el expediente técnico y elaborar el dictamen correspondiente para promover las responsabilidades procedentes.

*Seguimiento.-* La UAA que formuló las observaciones-acciones promovidas deberá constatar que se apliquen las medidas preventivas y correctivas por la entidad fiscalizada y/o la instancia correspondiente, y se elabore el informe de seguimiento respectivo. Cuando la verificación se realice en las instalaciones de la entidad fiscalizada, se calificará como una “Auditoría de Seguimiento”, y se deberán cubrir los requisitos de toda revisión. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su artículo 56 establece un plazo improrrogable de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación.



Cuando los pliegos de observaciones no sean atendidos dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos, ésta iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y solicitará la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los servidores públicos de las entidades fiscalizadas de los cuales pudieran desprenderse responsabilidades administrativas, con excepción de las responsabilidades resarcitorias.

Una vez que las instancias de control competentes cuenten con la información de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, deberán comunicar a ésta dentro de los 30 días hábiles siguientes sobre la procedencia de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades. En los términos de esta Ley.

*Integración del Expediente para la Promoción de Responsabilidades.*- La no solventación de las observaciones-acciones promovidas por la ASF, por parte de la entidad fiscalizada, genera otras acciones de carácter correctivo para lo cual se debe integrar el expediente técnico y el dictamen correspondiente.

40

## **DEL FINCAMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES**

Corresponde al procedimiento mediante el cual la ASF determina que el servidor público de la entidad fiscalizada, en el desempeño de su cargo o comisión, infringió la normativa 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. Con las nuevas atribuciones conferidas a la ASF, se encuentra el de poder iniciar los procedimientos sancionatorios por daños o perjuicios al erario federal, mismos que se encuentran regulados dentro del artículo 57 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### *15ª. RESPONSABILIDADES*

En los casos en que, como resultado de la práctica de la revisión de la Cuenta Pública y del IAGF, se detecten irregularidades que presuman la existencia de actos u omisiones que se traduzcan en daños o perjuicios al Estado en su



Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, se deberá determinar éstos y fincar las responsabilidades resarcitorias respectivas.

*Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.*- La UAA que realizó la revisión deberá integrar el expediente técnico y elaborar el dictamen para determinar los daños y perjuicios correspondientes, a efecto de que la Auditoría Superior de la Federación finque las responsabilidades resarcitorias.

*Registro y Control de las Responsabilidades Resarcitorias.*- Para el control, seguimiento y rendición de cuentas relacionadas con las responsabilidades resarcitorias fincadas por la ASF, se deberá establecer los mecanismos y registros para su control, así como su seguimiento hasta su recuperación.

## **DEL CONTROL DE CALIDAD DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL**

Procedimiento mediante el cual se asegura que el contenido del Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y de los informes de Observaciones sobre la Revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera, cubren los requisitos establecidos en la presente normativa.

### **16ª. CONTROL DE CALIDAD**

Los trabajos de fiscalización superior de la gestión gubernamental, deberán ser evaluados, para verificar que se desarrollaron conforme a la normativa que regula la función.

*Evaluación del Cumplimiento del Programa Anual de Actividades de la ASF.*- Las unidades administrativas de la ASF deben realizar en forma permanente el seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento en tiempo y forma de los proyectos y actividades autorizadas en el Programa Anual de Actividades.

*Evaluación de Procesos.*- Bajo el principio de mejora continua, los resultados de las etapas de planeación, desarrollo e integración de los resultados de la fiscalización superior de la gestión gubernamental, deben ser evaluados para alcanzar los más altos estándares de desempeño.



*Evaluación de los Informes de Revisión.*- Con objeto de que el contenido de los informes de las revisiones practicadas reúna los requisitos técnicos y normativos emitidos por la ASF, éstos deben ser evaluados respecto a los aspectos legales, de corrección de estilo y de contenido técnico.

### **1.4.3 Del INTOSAI**

Sobre el particular, la organización internacional de las entidades de fiscalización superior, propone lo siguiente:

Clasificación de Normas de fiscalización Superior:

- Normas sobre los Derechos y el Comportamiento de los Auditores.
- Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública.
- Normas para la Elaboración de los Informes en la Fiscalización Pública.

42

Las normas generales de fiscalización de la INTOSAI establecen que las EFS deben adoptar políticas y procedimientos para:

- Contratar personal con la preparación adecuada.
- Formar a sus funcionarios de manera que puedan realizar sus tareas eficazmente, y establecer las bases para la promoción de los auditores y del resto del personal.
- Elaborar manuales y otros tipos de guías e instrucciones escritas referentes a la realización de las auditorías.
- Aprovechar los medios técnicos y profesionales de que se dispone y determinar aquellos de los que se carece; distribuir adecuadamente dichos medios y asignar a cada tarea concreta el número suficiente de personas; planear y supervisar las fiscalizaciones de manera apropiada para conseguir con la diligencia y el interés debidos los objetivos perseguidos.
- Revisar la eficiencia y la eficacia de las normas y procedimientos internos de la EFS.



## **NORMAS SOBRE LOS DERECHOS Y EL COMPORTAMIENTO DE LOS AUDITORES**

Se refieren a:

- Independencia.- Los auditores y las EFS deben ser independientes.
- Conflictos de intereses.- Las EFS deben evitar los conflictos de intereses entre el fiscalizador y la entidad fiscalizada.
- Competencia Profesional.- Los auditores y las EFS deben poseer la competencia profesional exigida.
- Diligencia debida.- Los auditores y las EFS deben emplear la debida diligencia y el máximo interés en el cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI. Esto abarca el empleo de la debida diligencia en la planeación y en la concreción, acumulación y evaluación de las pruebas, así como en el informe sobre resultados y en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

## **NORMAS DE PROCEDIMIENTO EN LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA**

43

El propósito de estas normas es establecer los criterios o sistemas generales que el auditor debe seguir para lograr que sus actuaciones sean objetivas, sistemáticas y equilibradas. Dichas actuaciones representan las reglas de investigación que el auditor aplica para alcanzar un resultado concreto. Estas normas 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. También 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.

- Planeación
- Supervisión y revisión
- Examen y evaluación del control interno
- Conformidad a las leyes y reglamentos vigentes
- Pruebas de auditoría
- Examen de las cuentas



## **NORMAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS INFORMES EN LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA.**

La opinión del auditor sobre un conjunto de cuentas se realiza generalmente de una forma concisa y uniforme y refleja los resultados de un conjunto de comprobaciones y otras actividades fiscalizadoras. A menudo es obligatorio informar acerca de la legalidad de las operaciones y de cuestiones tales como la inadecuación de los sistemas de control o los actos ilegales o fraudulentos. En algunos países, las obligaciones constitucionales o legales pueden exigir que la EFS elabore un informe de la ejecución de las leyes presupuestarias, que contraste las previsiones y las autorizaciones presupuestarias de los resultados efectivos, tal y como se presenta en los estados financieros.

### **1.5 Tipos de la Auditoria**

44

#### **1.5.1 De la Auditoría Gubernamental**

Existen diversos tipos de auditoría, a continuación se enuncian los más comunes en la práctica:

- a. Financiera
- b. Cumplimiento / regularidad
- c. Obra pública o inversiones físicas
- d. Legalidad
- e. Desempeño
- f. Sistemas
- g. Ambiental
- h. Forense
- i. Riesgo



## 1.5.2 De la Auditoría Superior de la Federación

El Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación, se integra por diversos tipos de auditorías, las cuales se clasifican genéricamente en cuatro grandes grupos:

- a) De Regularidad
- b) De Desempeño
- c) Especiales y
- d) 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.

La naturaleza y alcance de los diferentes tipos de auditorías señalados, se describen a continuación:

45

### a) Auditorías de Regularidad

Mediante este tipo de auditorías, la Auditoría Superior de la Federación se verifica que los sujetos de fiscalización hayan captado, administrado, ejercido y aplicado los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. En atención al objeto de la fiscalización, este tipo de auditorías se clasifica en:

#### Financieras y de Cumplimiento

En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas.

En materia de egresos, su propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados a las dependencias, órganos desconcentrados, entidades paraestatales y órganos constitucionalmente autónomos, se aplicaron



en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

Se verifica también que las modificaciones presupuestarias se encuentren respaldadas y que el gasto se efectuó atendiendo a las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal de acuerdo a las disposiciones normativas correspondientes. En especial, se examina que la adquisición y contratación de bienes y servicios se ajustó a la legislación en la materia. Se revisa, además, que las operaciones se registraron con base en los manuales de contabilidad y que estuvieron sustentadas en la documentación justificativa y comprobatoria que reúna los requisitos legales y normativos correspondientes.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización; se constata documentalmente que los servicios contratados fueron recibidos, y de considerarse pertinente, se realizan compulsas con los proveedores o prestadores de servicios para confirmar que las operaciones corresponden a las reportadas.

En su caso, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si se utilizaron para los fines autorizados. En lo que respecta al renglón de pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y que se encuentren debidamente registrados.

### **De Obra Pública e Inversiones Físicas**

Su objetivo es constatar que las obras públicas ejecutadas para o por los entes públicos federales fueron presupuestalmente aprobadas y que el uso de los recursos fue el apropiado; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que fueron autorizados; que la contratación se ajustó a la normativa técnica y jurídica aplicable; que los costos fueron acordes con los volúmenes de obra



ejecutada, con el tipo y calidad de materiales utilizados y con los precios unitarios y extraordinarios autorizados; asimismo, que la oportunidad en la ejecución y entrega de las obras y el suministro de los equipos se realizó de acuerdo con lo previsto. Para llevar a cabo lo anterior se realizan inspecciones físicas y pruebas técnicas.

### **De Sistemas**

Su finalidad es evaluar los sistemas y procedimientos utilizados, verificando que sean adecuados y confiables en su diseño y operación e identificando sus atributos básicos de control interno para promover, en su caso, la incorporación de medidas correctivas.

Al practicar este tipo de auditorías, se analizan, entre otros aspectos, los objetivos, políticas y procedimientos; se selecciona el proceso o sistema por 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.

47

### **De Recursos Federales Transferidos y Ejercidos por Entidades Federativas y Municipios.**

Debido al importante monto que, dentro del presupuesto federal programable, representan los recursos federales transferidos y reasignados a las diferentes entidades federativas y municipios, resulta de especial relevancia fiscalizarlos.

El propósito de estas auditorías es verificar y evaluar si los recursos públicos federales recibidos por las entidades federativas y los municipios, 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, se ejercieron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normativa aplicables. Las revisiones se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública y de legalidad, entre otros. Las materias por fiscalizar se eligen considerando la importancia relativa de los recursos federales asignados a cada entidad federativa y municipio, así como el interés de la Cámara sustanciado en acuerdos del pleno de la Cámara de



Diputados y/o de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Estas revisiones son practicadas, ya sea directamente por la Auditoría Superior de la Federación, o bien por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Estatales, de acuerdo con los Convenios de Colaboración que son celebrados entre éstas y aquella.

### **b) Auditorías de Desempeño**

Consisten 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 aquéllas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, tanto institucionalmente como a nivel de programa, proyecto o unidad administrativa. Este tipo de auditorías pretende medir el impacto social de la gestión pública y comparar 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 en este grupo de revisiones son la eficacia, eficiencia y economía. Su intención es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos y metas y si ejercieron sus recursos de acuerdo con la normativa y el propósito para el cual fueron asignados.

El fin último de estas evaluaciones es promover gestiones públicas responsables, honradas y productivas, fomentar la rendición de cuentas transparente y oportuna, impulsar la adopción de las mejores prácticas gubernamentales y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos.

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



Los principales conceptos que considera la metodología de las auditorías de desempeño son:

**La eficacia**, que se asocia esencialmente al logro de objetivos, hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y lo alcanzado.

El concepto de eficacia incorpora dos elementos primordiales: uno relativo a si se han logrado los objetivos de la política; y otro sobre si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si éstos pueden atribuirse a los resultados e impacto de la política aplicada.

**La eficiencia**, concierne a los procesos desarrollados y, específicamente, a la concatenación lograda entre las metas y dichos procesos. Es la manera óptima de hacer las cosas y aumentar la productividad.

La eficiencia, en la administración pública se centra en la revisión de los procesos gubernamentales, para lo cual se hace indispensable disponer de indicadores de gestión con el fin de conocer y evaluar el costo-beneficio de los programas y políticas públicas.

**La economía**, mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos.

**Calidad de los servicios.** Evaluación de la calidad del bien o servicio ofrecido por el sector público.

**El Cliente-Ciudadano.** Un verdadero orden democrático sólo se concibe con la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. De ahí, la importancia de conocer qué tan adecuadamente están representados los intereses de los ciudadanos en una política que se aplica de manera uniforme a todos.

**Comportamiento de los actores.** Un programa puede fallar no sólo porque sus servicios sean inapropiados o estén mal diseñados, sino también porque fueron



inadecuadamente operados. El desempeño gubernamental está determinado por los sistemas operativos y por la actuación del personal.

### c) Auditorías Especiales

Son aquellas auditorías en las cuales, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, se aplican enfoques y procedimientos diversos, que en muchas ocasiones son tan específicos como las propias materias que se fiscalizan, lo que impide clasificarlas como auditorías de regularidad o de desempeño.

Las características que conceptúan a estas auditorías como de naturaleza especial, son las siguientes:

**Complejas.** Los temas que refiere la política pública implican que en estas auditorías se combinen aspectos de cumplimiento financiero y de desempeño.

**Particulares.** Se trata de auditorías en las cuales los procesos que se revisan son peculiares, diferentes y específicos en el contexto de la política pública, por lo tanto, los procedimientos que se aplican son específicos para cada caso.

**Singulares.** Los programas, operaciones y procesos son especiales o únicos, con características extraordinarias para su fiscalización.

**Difíciles.** El desarrollo de los trabajos de ejecución resulta laborioso, complicado y delicado por el volumen de la información generada, por los conceptos que se revisan y por la confidencialidad que ellos implican.

**Politizadas.** Enmarcadas, en muchas ocasiones, por la pluralidad de concepciones del deber ser de la política pública sobre los principios que la sustentan.

**Problemáticas.** Se trata de auditorías en las que la revisión resulta problemática por lo cuestionable y dudosa que resulta la información proporcionada y las decisiones adoptadas en el marco de la política pública.



**Abstrusas.** Son aquellas que revisan problemas estructurales y a la vez de coyuntura de una política pública, en una mezcla de información de diferentes tiempos; en ocasiones ésta es inasequible y los principales datos se pueden encontrar ocultos.

**Únicas.** Los procesos y programas resultan típicos, representativos y exclusivos de la política pública de que se trata. En general, se revisan actos de la administración pública que difícilmente se pueden repetir.

Por cuanto hace a la taxonomía de las auditorías especiales, éstas también se pueden distinguir por referirse a los siguientes conceptos:

- Operaciones singulares
- Problemas estructurales
- Constituciones
- Desincorporaciones
- Concesiones, permisos, licencias y cesión de derechos
- Apoyos para saneamiento financiero
- Transferencias
- Subsidios
- Organismos autónomos
- Centricidad

#### **d) Auditorías de Seguimiento**

Finalmente, este tipo de auditorías se orienta a la verificación y constatación física de las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender en tiempo y forma las observaciones-acciones previamente determinadas y promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, las cuales derivaron, ya sea de revisiones efectuadas al ejercicio fiscal en cuestión, o bien de revisiones efectuadas de ejercicios anteriores.

## **1.6 Procedimientos de Auditoría**



### 1.6.1 Esquema Operativo

Para llevar a cabo la fiscalización superior de la gestión gubernamental, la Auditoría Superior, de acuerdo con sus atribuciones, desarrolla un esquema operativo que está conformado por dos macroprocesos que agrupan y clasifican los procesos, subprocesos, etapas y principales actividades de su función fiscalizadora.

- Macroproceso para la Fiscalización Superior Revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de la Gestión Financiera.
- Macroproceso para la Fiscalización Superior Seguimiento de las Observaciones-Acciones y Fincamiento de Responsabilidades.

#### ***Macroproceso para la Fiscalización Superior Revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de la Gestión Financiera.***

Definición: Elementos técnicos, administrativos y jurídicos para llevar a cabo la planeación, el desarrollo y la integración y presentación de los informes institucionales de las auditorías visitas e inspecciones, así como la emisión de las observaciones-acciones.

Tiene el propósito de regular la operación de los procesos que lo conforman, para verificar que la recaudación, captación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se realizaron en los términos de las disposiciones legales y normativas aplicables; que los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos apropiados; así como evaluar el desempeño en el cumplimiento de los programas y, en general, el ejercicio de las atribuciones de las entidades fiscalizadas.

Está conformado por tres procesos:

1. Proceso de Planeación.- Para la integración, validación y aprobación del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones para la Revisión Superior de la Cuenta Pública o del IAGF (PAAVI).
2. Proceso de Desarrollo.- Para la Programación, ejecución y elaboración de los informes de las auditorías, visitas e inspecciones; y



### 3. Proceso de Integración de Informes Institucionales.

*El proceso de planeación se divide en:*

- Subproceso de Planeación Genérica
- Subproceso de Planeación Específica

*El proceso de desarrollo se divide en:*

- Programación
- Ejecución
- Supervisión
- Informe de Auditoría

#### ➤ **Programación**

Elaboración de los Indicadores de Revisión.- Diseño del Informe de Auditoría  
Notificación a las entidades fiscalizadas sobre su inclusión en el PAAVI Solicitud a las EFSL para la revisión de los recursos federales transferidos.

53

Programación de actividades y procedimientos de auditoría.

Elaboración de la Orden de Auditoría.

#### ➤ **Ejecución**

Inicio de la auditoría y solicitud de Información.

Evaluación del Control Interno.

Aplicación de los procedimientos de auditoría y obtención de los resultados.

#### ➤ **Supervisión**

Aclaración de los resultados preliminares.

Conclusión de los trabajos de auditoría y presentación de resultados.



### ➤ Informe de Auditoría

Elaboración del Informe de Auditoría.

Revisión y aprobación del Informe de Auditoría.

*El proceso de integración de informes Institucionales se divide en:*

- Integración del Informe de Observaciones sobre la revisión del IAGF.
- Integración de los Tomos Sectoriales y de Ramos Generales del Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.
- Integración del Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Cada uno de sus tres procesos genera un producto como se indica a continuación:

1. Proceso de Planeación.- **El Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones.**
2. Proceso de Desarrollo.- **Informes de Auditoría de las revisiones practicadas.**
3. Proceso de Integración de Informes Institucionales.- **Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y los Informes de las Observaciones sobre la Revisión del IAGF**, según se trate.

***Macroproceso para la Fiscalización Superior Seguimiento de las Observaciones-Acciones y Fincamiento de Responsabilidades.***

Está conformado por dos procesos:

1. *Proceso de Seguimiento de las Observaciones-Acciones.*- Para la formulación, promoción o presentación de las observaciones-acciones emitidas; así como para el seguimiento de su atención y su conclusión; y
2. *Proceso de Fincamiento de Responsabilidades.*- Para la presentación, fincamiento o imposición de las acciones subsecuentes.



### *Proceso de Seguimiento de las Observaciones-Acciones.*

Dentro de éste, se encuentran las acciones que la Auditoría Superior, formula, promueve o presenta, y se desarrolla conforme a lo siguiente:

- Se formulan.- la Recomendación, y la Recomendación al Desempeño.
- Se Promueven:- la Solicitud de Aclaración-Recuperación, Promoción del Ejercicio de Comprobación Fiscal y la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.
- Se Presentan.- la Denuncia de Hechos y la Denuncia de Juicio Político.

### *Proceso de Fincamiento de Responsabilidades.*

En este proceso se encuentran las acciones subsecuentes que la Auditoría Superior, finca o impone:

- Pliego de Observaciones
- Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria
- Multa

## **1.6.2 Mecanismos para Fiscalizar**

**Auditoría:** Es el proceso mediante el cual la Auditoría Superior realiza el examen objetivo y sistemático de la gestión financiera y administrativa de una entidad fiscalizada, practicado con posterioridad a su ejecución.

Su objetivo, según el grupo o tipo de revisión, puede estar orientado a evaluar la regularidad, la eficiencia, la eficacia y la economía con la que se aplicaron los recursos y se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos.

**Visita:** Es el procedimiento que utiliza la Auditoría Superior, para evaluar una operación o un aspecto específico de una entidad fiscalizada. Por lo general, es



de corta duración, pero dependiendo de los resultados, su alcance puede ampliarse, hasta adquirir el carácter de una auditoría.

La visita, debe cubrir todos los requisitos establecidos para una auditoría, ya que se incluye en el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones y por lo tanto debe informarse de sus resultados.

**Inspección:** Es un procedimiento de auditoría, mediante el cual la Auditoría Superior verifica la existencia física de un activo o documento y/o el avance físico financiero de una obra pública, de una entidad fiscalizada. Dicho procedimiento forma parte de una Guía de Auditoría.

**Convenio de Coordinación y Colaboración entre la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Técnico de Fiscalización de Congreso Local:** Instrumento donde se establecen compromisos para que un Órgano Técnico de Fiscalización de un Congreso Local, en forma coordinada con la ASF, revise y dé seguimiento al ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, así como a los recursos reasignados por las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. El informe de auditoría de este tipo de revisión se incorpora al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que corresponda con respeto irrestricto de la soberanía de las entidades federativas.

56

### **1.6.3 Procedimientos Aplicables de la Revisión del Ejercicio Presupuestal**

*De aplicación general, de acuerdo al tipo de transacciones:*

- Aplicables a ingresos
- Aplicables a gastos
- Conciliación contable-presupuestal

*De Aplicación General.*

- a) Planeación
- b) Estudio y evaluación del Control Interno



- c) Obtención de Documentación Básica
  - Balanza Presupuestal y Guías
  - Estados Presupuestales
  - Presupuesto Original autorizado y modificaciones
  - Variaciones Presupuestales y cumplimiento de metas

*Aplicables a Ingresos*

- a) Disponibilidad inicial
- b) Ventas de bienes y servicios
- c) Venta de inversiones
- d) Cuotas de Seguridad Social recibidas
- e) Operaciones Ajenas
- f) Transferencias
- g) Endeudamiento o Desendeudamiento neto
- h) Donativos
- i) Ingresos Diversos

*Aplicables a Gastos*

- a) Servicios Personales
- b) Materiales y Suministros
- c) Servicios Generales
- d) Bienes Muebles e Inmuebles
- e) Obras Públicas
- f) Inversiones en infraestructura productivas con impacto diferido en el gasto
- g) Deuda Pública
- h) Adeudos Fiscales de ejercicios anteriores



## CAPÍTULO III

### “MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN PARA LA FISCALIZACIÓN”

#### 1. Marco Normativo De Actuación Para La Fiscalización

En ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las Auditorías Superiores de las Legislaturas de los estados, el objetivo principal del Marco Normativo de Actuación para la Fiscalización, es: *definir las normas jurídicas y el esquema operativo que deben observar los servidores públicos de las Auditorías Superiores de las Legislaturas Locales para ejercer las funciones y atribuciones encomendadas y conferidas en; la CPEUM, la CPELSMO, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, la Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y la Contaduría General de Glosa del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (Ahora Auditoría Superior de Michoacán) y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán para la revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera.*

58

A continuación se presentan los principales aspectos del Esquema Normativo para la Fiscalización Superior.

#### 1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La CPEUM en su Artículo 116 segundo párrafo, fracción II sexto párrafo establece que el poder Legislativo se organizará conforme a su Constitución y



que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La *función de fiscalización* se desarrollará conforme a los *principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad*.

## **1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**

### **De las Facultades del Congreso**

**Artículo 44.-** Son facultades del Congreso:

XI.- Legislar en materia de ingresos del Estado, y analizar y discutir anualmente el Presupuesto de Egresos, así como revisar, fiscalizar y dictaminar la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. De igual manera, revisar, fiscalizar y dictaminar sobre la aplicación de los recursos otorgados a las entidades paraestatales y otros que dispongan de autonomía.

Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior, que se denominará Auditoría Superior de Michoacán. 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 existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

### **Facultades del Congreso del Estado en materia de Fiscalización Superior.**

El Congreso del Estado a través de la Auditoría Superior de Michoacán en su artículo 133, dispone que “La Auditoría Superior de Michoacán, como Órgano Técnico del Congreso del Estado, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones”.



Asimismo en el segundo párrafo establece que “Revisará, fiscalizará y evaluará la gestión de los poderes del Estado, de los Ayuntamientos y de todas las demás entidades públicas estatales y municipales que manejen fondos públicos, aún de aquellos organismos que por disposición de la ley se consideren autónomos bajo los principios de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad de servicio, vigilancia y fiscalización.”

De esta manera, en su artículo 134, fracciones I al VIII implanta las atribuciones exclusivas que la Auditoría Superior de Michoacán con todas las entidades que manejen fondos públicos y que asumirá a su cargo:

- I. Fiscalizar los ingresos y egresos;
- II. Realizar auditorías, visitas, inspecciones, y revisiones de ingresos y gastos de las entidades, a partir de la revisión de los informes que se rindan del ejercicio anterior; y
- III. Fiscalizar los fondos y valores públicos que ejerzan los particulares;
- IV. Si el Congreso dispone, suscribir convenios con la entidad de fiscalización superior de la Federación para la fiscalización de recursos federales, de conformidad con las leyes de la materia;
- V. Entregar al Congreso del Estado, los informes de resultados de las auditorías y revisión practicada a la Cuenta Pública de las Dependencias, Entidades y ayuntamientos, el cual deberá indicar las observaciones realizadas, los desvanecimientos, los procedimientos administrativos de responsabilidad instaurados y las responsabilidades fincadas, en los plazos y con las modalidades que la ley señale;
- VI. Investigar los actos u omisiones que pudieran implicar irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos públicos, y efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones;



VII. Determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública del Estado y de los municipios o al patrimonio de las entidades públicas estatales y municipales, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan según la ley, promover ante otras autoridades competentes el financiamiento de otras responsabilidades, presentar las denuncias y querellas penales y actuar en estos casos como coadyuvante del Ministerio Público; y

VIII. Presentar al Congreso del Estado el proyecto de plan anual de fiscalización.

Asimismo en su artículo 135.- Menciona que “Toda cuenta de fondos públicos quedará fiscalizada y dictaminada a más tardar un año después de su presentación.”

### **1.3 Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado**

61

En su artículo 81 establece que para el cumplimiento de la función de control y vigilancia que le confiere la Constitución, el Congreso cuenta con un órgano técnico encargado de la fiscalización de las cuentas públicas, cuyo funcionamiento e integración estará a lo dispuesto en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

### **1.4 Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán**

#### **Facultades de la Auditoría Superior de Michoacán.**

En el Artículo 6° de esta ley nos señala las facultades y obligaciones que le ordena tanto la Constitución como las demás leyes del Estado a la Auditoría, la cuál tendrá las atribuciones siguientes:

I. La revisión y fiscalización de la cuenta pública, la cual consiste en verificar el cumplimiento de los planes y programas de las entidades que administren



recursos públicos, así como requerir la documentación necesaria y pertinente a dichas entidades.<sup>8</sup>

**II.** Participar con el Congreso del Estado para la aprobación de leyes de ingresos y presupuestos de egresos de las entidades de su competencia;

**III.** Informar al Congreso y demás entidades en la formulación de los planes de desarrollo correspondientes, a petición de éstas;

**IV.** Facilitar al Congreso y demás entidades, el auxilio en la formulación de auditorías integrales a su desempeño;

**V.** Determinar, mediante los procedimientos respectivos que contemple su Reglamento y la normativa secundaria, las responsabilidades derivadas de las irregularidades observadas con motivo de su actuar;

**VI.** Implementar el procedimiento de ejecución que corresponda, que reintegre a la Hacienda Pública de la entidad respectiva, los daños y perjuicios originados por las deficiencias e irregularidades cometidas por funcionarios públicos apartados de la legalidad;

**VII.** Recibir, registrar, verificar, analizar y vigilar el estado de situación patrimonial de los servidores públicos obligados a presentar las declaraciones correspondientes;

**VII BIS.** Determinar los montos, requerir, recibir, registrar y aplicar las fianzas o cauciones a los funcionarios y empleados que manejen recursos públicos;

**VIII.** Establecer las reglas técnicas de instrucción, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos de convicción que permitan la práctica idónea de las auditorías, revisiones, inspecciones, compulsas y confrontaciones que resulten;

---

<sup>8</sup> Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 13 de febrero de 2007.



**IX.** Apoyar al Congreso en la revisión y fiscalización de las cuentas públicas y entregar a través de la Comisión, el Informe de Resultados correspondiente;

**X.** Verificar si la gestión financiera de las entidades se efectuó conforme a las disposiciones aplicables en materia de registro y contabilidad, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación; enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos fijos y recursos materiales;

**XI.** Comprobar si la recaudación, administración y aplicación de recursos públicos de las entidades, así como los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que celebren se ajusten a la legalidad, así como a los programas, presupuestos, planes aprobados y montos autorizados, y si media o no daños o perjuicios al patrimonio y las haciendas públicas;

**XII.** Establecer las bases de coordinación entre los órganos internos de control y la Auditoría Superior;

**XIII.** Determinar en su caso los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad o conducta ilícita en el manejo, custodia y aplicación de recursos públicos de las entidades, precisando la responsabilidad que resulte imputable al servidor público;

**XIV.** Ordenar y practicar visitas domiciliarias para la revisión, confrontación y compulsas, requiriendo la exhibición de libros; papeles de trabajo, comprobantes y demás documentos indispensables para la realización de sus funciones, en observancia de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**XV.** Requerir en su caso a terceros relacionados con las entidades los informes, contratos, documentos contables, de bienes o servicios, para dejar acreditadas o no irregularidades surgidas del ejercicio de sus funciones;

Así mismo en el Artículo 7 se establece que la Auditoría Superior, de conformidad a lo que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y demás leyes federales que



contengan normas para la coordinación en sus actividades en materia de Fiscalización, podrá celebrar convenios en la materia, observando las normas estatales y municipales.

Asimismo en el artículo 25 se dispone que la Auditoría Superior presentará al Congreso, el Informe de Resultados de la revisión, fiscalización y evaluación de la cuenta pública de las entidades, en el mes de septiembre del año en que fueron recibidas, salvo causa justificada que califique la Comisión, quien podrá otorgar prórroga hasta por quince días naturales.

El Informe de Resultados deberá al menos contener de acuerdo al artículo 26:

I. Si la cuenta pública está presentada de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y principios básicos de contabilidad gubernamental;

II. El resultado de la gestión financiera;

III. Las comprobaciones de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos respectivos;

IV. El cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y subprogramas a que deben ajustarse las entidades;

V. El análisis de los subsidios, transferencias, apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y conceptos similares;

VI. Las observaciones, sugerencias; comentarios y documentación de las actuaciones que se hubieren efectuado; y,

VII. El seguimiento en su caso, de las responsabilidades a que se hace referencia, derivado de las irregularidades detectadas.



## **1.5 Ley de Coordinación Fiscal**

Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 49, párrafo segundo, en la fracción III da facultad a el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local llevan a cabo “El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere los Fondos de Aportaciones” por medio de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

## **1.6 Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y la Contaduría General de Glosa del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (Ahora Auditoría Superior de Michoacán)**

65

Establece que se deben coordinar acciones para la fiscalización del ejercicio de los recursos federales reasignados al Estado de Michoacán de Ocampo y los correspondientes a las aportaciones federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 2001; además las bases de fiscalización de dichos recursos serán en los términos a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal.

## **1.7 Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán**

En el artículo 4 de esta Ley, la Auditoría Superior de Michoacán, de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, brindara apoyo a la Tesorería para realizar las acciones necesarias para la evaluación del ejercicio del Gasto Público.



## CAPÍTULO IV

### “ENTIDADES PARAESTATALES”

#### 1. Entidades Paraestatales

De acuerdo al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán la Administración Pública Paraestatal, se integra por los tipos de entidades siguientes:

I. Organismos públicos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal mayoritaria;

III. Fideicomisos públicos; y,

IV. Los que se establezcan conforme a la ley de la materia.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Poder Legislativo o por decreto administrativo del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Son empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Estado, o una o más de sus entidades paraestatales tengan participación mayoritaria.

Y de acuerdo al Artículo 47 las entidades paraestatales se integrarán, organizarán y regirán por las disposiciones de la ley de la materia y conforme al decreto, acuerdo o acto jurídico de constitución que les dé origen.



Así la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Michoacán en su Artículo 2 nos enuncia que; son entidades paraestatales las que se mencionan en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y en el Artículo 3 nos dice; Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se registrarán por sus leyes específicas.

Los demás organismos de estructura análoga que existieren, se registrarán por sus leyes específicas, en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y de vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se sujetarán a disposiciones de esta Ley en lo que no se oponga a aquéllas.

### **Concepto de Entidades Autónomas**

Son aquellas que tienen patrimonio propio y personalidad jurídica, cuentan con una Ley Orgánica, cuyo contenido incluye el otorgamiento expreso de la autonomía de la entidad a que se refiere, además de establecer sus objetivos y forma de gobierno, entre otros; generalmente son creados por una Constitución.

67

De acuerdo a la:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 3º fracción VII “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”.

Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Michoacán en su Artículo 3º primer párrafo nos dice “Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se registrarán por sus leyes específicas”.

## **1.1 Entidades Autónomas en Michoacán**

Son Entidades autónomas en Michoacán;

1. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.



2. Instituto Electoral de Michoacán.
3. Tribunal Electoral del Estado.
4. Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán.
5. Comisión Estatal de Arbitraje Médico de Michoacán.
6. Comisión Estatal de Derechos Humanos.
7. Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán.



## CAPÍTULO V

### “CASO PRÁCTICO”

#### 1. AUDITORÍA A LA CUENTA PÚBLICA DE LA HACIENDA ESTATAL; FISCALIZACIÓN A UNA ENTIDAD AUTÓNOMA

##### 1.1 Introducción

La fiscalización eficaz del ejercicio de los recursos públicos es un factor importante en la percepción de los ciudadanos y la acción fiscalizadora constituye un elemento fundamental del buen gobierno y generador de confianza entre la sociedad.

Debido a la naturaleza de sus funciones, la fiscalización superior se emplea siguiendo criterios de economía, transparencia, eficacia y eficiencia, además de que puede coadyuvar a la lucha contra la corrupción en el aspecto preventivo de la misma; las auditorías permiten descubrir áreas propensas a generar actos con riesgo de corrupción, como lo es el alto nivel de concentración y centralización de la administración pública, los procedimientos complejos y poco prácticos sujetos a discrecionalidad por parte de la autoridad, la excesiva regulación o la carencia de un mandato legal claro y suficiente que norme las acciones gubernamentales.

La institución del control es inherente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las



determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Es necesario generar conciencia entre la sociedad de la no viabilidad de intervenir en tiempo real, en la evaluación de las políticas y programas de gobierno a cargo del Poder Ejecutivo. La Auditoría Superior, en tanto Órgano Técnico del Poder Legislativo, no genera ni modifica actos de gobierno, puesto que alteraría el equilibrio de Poderes al convertirse en participante de las políticas públicas.

Existe además una instancia de control interno dentro de cada ente sujeto de revisión que desempeña tal papel, respecto a la Auditoría Superior puede establecer una coordinación en cuanto a sus acciones, para integrar un Sistema de Fiscalización Superior en el Estado de amplio alcance y que no violente el marco legal o las atribuciones de sus integrantes.

Por ello es necesario determinar, un Sistema de Fiscalización Superior en el Estado en donde se determine el alcance de lo que puede y debe hacer la Auditoría Superior, en cuanto al valor y beneficio que se deriva de su acción.

70

## 1.2 Justificación

La justificación de la fiscalización a las entidades autónomas debe fundamentarse encuadrándola en las atribuciones conferidas en los artículos 49 fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal; 133, 134 fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, 135 párrafos tercero y cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 81 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado; 1º, 2º, 5º, 6º fracciones I, IX, X, XI, XIII, XIV, XV, XXI y XXII bis, 11 fracciones VI y IX, 26 y 27 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

Algunas razones que justifican la fiscalización de una entidad autónoma son:

- La participación porcentual del presupuesto asignado a la entidad en el presupuesto total del Estado.



- El impacto social de los objetivos de la Entidad de que se trata.
- El resultado del análisis que se realice de los informes de avance trimestral que rinde la entidad, en caso de que se detecten:
  - ✓ Excesivas modificaciones al presupuesto asignado originalmente
  - ✓ Subejercicio presupuestal
  - ✓ Sobre ejercicio presupuestal
  - ✓ Deficiencia en el alcance de metas de los programas
  - ✓ Suspensión de ejecución de programas previamente aprobados
  - ✓ Inconsistencias de información entre los informes trimestrales
- La posible denuncia ciudadana
- La falta de presentación de informes de avance trimestral.
- Actividades extraordinarias ejecutadas por la entidad que se conozcan de:
  - ✓ Los Informes de avance trimestral
  - ✓ La prensa (periódicos, revistas, radio, televisión)
  - ✓ Páginas web

71

### **1.3 Planeación**

Objetivo: prever la propuesta de que en la fiscalización a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal del Ejercicio Fiscal correspondiente, se incluya al menos a una entidad autónoma.

Otros aspectos teóricos relativos a la planeación, fueron comentados en capítulos anteriores dentro del presente trabajo.

### **1.4 Aspectos Generales**

La programación presupuestal, establecimiento de metas y objetivos para políticas y programas de gobierno, asignación de recursos, ejecución de acciones y ejercicio del gasto culmina con la auditoría del uso de los recursos públicos.

Al desarrollar la propuesta de fiscalización, se toman en consideración la importancia del gasto; se valora la información presentada en la Cuenta Pública



de la Hacienda Estatal para el Ejercicio Fiscal correspondiente, que a la fecha de la planeación haya sido proporcionada por el Ejecutivo del Estado y publicada a través de paginas web, dando los elementos necesarios para la presente propuesta de fiscalización.

Es importante mencionar, que la Comisión Inspector de la Auditoría Superior de Michoacán, al ser el conducto de comunicación entre los Diputados y el Órgano Técnico, pueden sugerir la revisión de cualquier ente o programas específicos, los cuales pueden motivarse y fundamentarse con la información con la que cuenta la Auditoría Superior de Michoacán, por lo que se tiene siempre la apertura para tomar tales consideraciones.

## **1.5 Caso Práctico**

Derivado de que está propuesta es solo para el caso práctico del presente trabajo, se tomó en cuenta para la siguiente planeación la Gestión Financiera del ejercicio fiscal 2010, de una Entidad Autónoma (una universidad pública); misma que representa una base fundamental en la motivación para la selección de los diferentes programas de investigación científica a revisión.

72

### **1.5.1 Justificación y Planeación del programa a fiscalizar**

*Justificación:*- No obstante que los resultados de fiscalizaciones practicadas a la Universidad Pública reconocida como una entidad autónoma del Gobierno del Estado de Michoacán, han concluido con la confirmación de que en general su ejercicio presupuestal se considere apropiado, tomando en cuenta que presenta la mayor participación del presupuesto asignado a las entidades autónomas del Estado, y considerando que sus actividades educativas, de promoción de la cultura y del desarrollo científico y tecnológico son de fundamental importancia para el desarrollo armónico del Estado, se considera conveniente incorporar en el plan general de fiscalización de la cuenta de la hacienda pública estatal, correspondiente al ejercicio fiscal 2010.



*Planeación:* Con la finalidad de llevar a cabo los análisis necesarios para concretar la planeación detallada de la fiscalización a la Gestión Financiera del ejercicio fiscal 2010, de una Entidad Autónoma del Gobierno del Estado, y ya que de acuerdo a la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Michoacán cada una de ellas es responsable de su propia información financiera y administrativa, se solicitara a la Entidad Autónoma seleccionada (una Universidad Pública) los diferentes Manuales Administrativos, los Programas Operativos Anuales, Organigramas, Plantilla de Personal, Contratos de los Fideicomisos, Lineamientos de los programas de investigación científica Emitidos por la Secretaría de Educación Pública, Estados Financieros al 31 de diciembre de 2010 con los cuales integraron la Cuenta Pública 2010, Reglamentos Interiores, Programas Anuales de Inversión, Catálogo de Inventario de Programas de Inversión Pública, Convenios de Coordinación y/o Colaboración celebrados entre el Gobierno del Estado con la Federación, Municipios y Particulares y los Avances Físicos de las Obras y Acciones ejecutados por del Ejecutivo del Estado; por ser una dependencia autónoma que se rige por sus propias leyes.

73

### **1.5.2 Ejecución del Trabajo de Fiscalización:**

Como ya se dijo, en esta propuesta se considera importante desarrollar el trabajo de fiscalización de la Cuenta Pública 2010 a una Entidad Autónoma, en este caso una Universidad Pública, con base en los Programas Operativos Anuales de la Entidad Autónoma, lo cual permitirá mejorar la calidad del gasto público a través de la aplicación de criterios de economía, eficacia y eficiencia.

En la ejecución del trabajo de fiscalización, se distinguen dos etapas importantes: la primera consiste en la revisión de gabinete, la cual concluye con el levantamiento del Acta de Inicio de los Trabajos de Fiscalización, y la segunda representa la revisión en campo, misma que consiste en la aplicación de los procedimientos previstos en el programa correspondiente y que concluye con el levantamiento del Acta Circunstanciada para dar a conocer a los responsables de la administración y responsables de la ejecución de las acciones fiscalizadas, los Actos, Hechos u Omisiones que, en su caso, se



hayan detectado. El detalle del presente caso práctico se presenta más adelante.

### 1.5.3 Tiempos y Forma de Presentación del Informe Parcial de Resultados:

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, como ley reglamentaria establece en su artículo 25: *“La Auditoría Superior presentará al Congreso, el Informe de Resultados de la revisión, fiscalización y evaluación de la cuenta pública de las entidades, en el mes de septiembre del año en que fueron recibidas, salvo causa justificada que califique la Comisión, quien podrá otorgar prórroga hasta por quince días naturales”*. Consecuentemente, el artículo 26 de la Ley que nos ocupa, establece los requisitos mínimos que debe contener tal informe, por lo que en un firme compromiso de cumplir con lo que la ley nos obliga, esta propuesta considera importante incluir en dicho documento los procesos concluidos hasta el acta Circunstanciada para dar a conocer los Actos, Hechos u Omisiones detectados del plazo de **15 días hábiles** a que se refiere el artículo 31 de la Ley en cita, lo cual permitirá contar con **63 días hábiles** en revisión de campo, esto, considerando que se inicien los trabajos de fiscalización el día **1º de junio de 2011** y concluyan el **24 de agosto de 2011**.

74

### 1.5.4 Exposición de motivos

Considerando la situación expuesta en los apartados **6.2 Justificación** y **6.4 Aspectos Generales**, y con base en el análisis llevado a cabo para la realización del presente trabajo, se han identificado diversos motivos que me obligan no sólo a planear la fiscalización de una Entidad Autónoma, sino también a omitir otras, por lo que este apartado lo dividiremos en los rubros de: **Criterios de Selección y de Omisión**.



### Criterios de Selección.

Para la selección de la Entidad Autónoma propuesta para la fiscalización a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009, se consideró el monto del presupuesto asignado y el impacto social de sus objetivos.

De un total de 7 Entidades Autónomas, las cuales ejercieron al 31 de diciembre de 2009, la cantidad de 2 mil 476 millones 601 mil 501 pesos, se propone revisar la Entidad Autónoma cuyo presupuesto ejercido a esa misma fecha haya sido el mayor, en este caso es la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la cuál ascendió a 2 mil 304 millones 650 mil 841 pesos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

PROPUESTA DE ENTIDADES AUTÓNOMAS	PRESUPUESTO EJERCIDO (PESOS)
<b>CONCEPTO</b>	
<b>Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo</b>	<b>2,304,650,841</b>
Instituto Electoral de Michoacán	63,657,454
Tribunal Electoral del Estado	28,887,955
Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán	26,200,000
Comisión Estatal de Arbitraje Médico de Michoacán	3,864,053
Comisión Estatal de Derechos Humanos	41,911,103
Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	7,430,095
<b>SUMA DEL PRESUPUESTO EJERCIDO DE LA MUESTRA A FISCALIZAR</b>	<b>2,476,601,501</b>

75

### Criterios de Omisión.

Derivado a que la universidad fue la Entidad Autónoma con más presupuesto ejercido en ejercicio 2009 el **motivo único de omisión** es que las entidades autónomas cuentan con menos presupuesto.



### 1.5.5 Propuesta de Revisión y Alcances.

Derivado de que las Entidades Paraestatales no cuentan con los lineamientos específicos para la realización y presentación de sus estados financieros básicos gubernamentales, los cuales forman parte de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, integrada por la Secretaría de Finanzas y Administración. Los estados financieros consolidados de la Cuenta, deberán de reflejar el patrimonio de las entidades, el cual está determinado por la diferencia entre su activo y su pasivo.

En virtud de que no se cuenta con una homologación en los estados financieros de las entidades paraestatales, y la información revelada genera incertidumbre para planeación, se tomó la decisión de tomar como base **los Programas de Gobierno y Equipos de Trabajo** así como los **Aspectos Generales de Revisión**, propuestos en el marco de la fiscalización a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal del Ejercicio Fiscal 2009.

Atendiendo la gran responsabilidad que la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán le confiere a la Auditoría Superior, es necesaria una mayor profundidad en la revisión de Entidades, por ello para esta propuesta de Fiscalización, se está **proponiendo 1 Entidad Paraestatales autónoma**, la cual fue seleccionada de acuerdo al monto ejercido de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal del Ejercicio Fiscal 2009.

76

#### Propuesta a Fiscalizar Cuenta Pública 2009

ENTIDADES PARAESTATALES A FISCALIZAR	PRESUPUESTO A FISCALIZAR (PESOS)
CONCEPTO	
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	2,304,650,841
<b>SUMA DE PRESUPUESTO A FISCALIZAR</b>	<b>2,304,650,841</b>

El alcance de revisión, se detalla en el programa de trabajo formulado para la Entidad Autónoma.



Para llevar a cabo el proceso de selección de *Programas a revisión*, se tomó en consideración: *la importancia social que tienen los programas de investigación científica.*

### **Equipos de Trabajo**

Para obtener los resultados deseados en la fiscalización, a la Entidad Paraestatales Autónoma propuesta, se designará personal que participará (***Supervisores y Auditores***), estas designaciones se realizarán con base en la capacidad demostrada y conocimientos de las entidades paraestatales.

Para el logro de una revisión más eficiente, se creara un equipo de auditores que será comandado por un supervisor, y cuyas funciones serán las siguientes:

#### **Supervisor:**

1. Supervisar y realizar la auditoría para la cual fue comisionado, sujetándose a las leyes respectivas y verificar el cumplimiento del marco legal y normativo de las mismas;
2. Elaborar y proponer a su superior jerárquico, y en su caso suscribir, la documentación necesaria para requerir a las personas físicas o morales, públicas o privadas, la información y documentación, necesaria para la planeación y ejecución de la auditoría y para la promoción de responsabilidades a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán;
3. Revisar, analizar y evaluar la información y documentación proporcionada con motivo de la planeación y ejecución de la auditoría;
4. Supervisar la elaboración de los papeles de trabajo y las cédulas de actos, hechos u omisiones de la auditoría;
5. Examinar, en el ámbito de su competencia, los actos hechos u omisiones que impliquen alguna irregularidad;



6. Levantar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos en las que se harán constar actos, hechos u omisiones que hubieren encontrado durante sus actuaciones;
7. Resguardar los bienes que con motivo de su encargo o comisión le sean asignados;
8. Acatar las instrucciones de sus superiores jerárquicos y realizar las actividades que le encomienden con sujeción a los derechos humanos, obligaciones y derechos laborales;
9. Solicitar la presencia de los representantes de las entidades fiscalizadas, en la fecha y lugar que se les señale, para celebrar las reuniones en las que se les dé a conocer la parte que les corresponda de los resultados y, en su caso, las observaciones preliminares de la auditoría que se practicó, conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán;
10. Celebrar con la entidad fiscalizada, como mínimo dos reuniones en las que se les dé a conocer la parte que les corresponda de los resultados y, en su caso, las observaciones preliminares de la auditoría que se practicó, debiendo informar a los representantes de la entidad autónoma el carácter reservado de la información que corresponda;
11. Celebrar las reuniones de trabajo que estimen necesarias durante la auditoría para la revisión de los resultados preliminares;
12. Elaborar y someter a la consideración de su superior jerárquico las observaciones, que en el ámbito de su competencia, se deban formular a la entidad fiscalizada;
13. Supervisar, la organización, clasificación e integración de los expedientes con los papeles de trabajo, cédulas de observaciones y la documentación que se deriven de la auditoría practicada para su archivo y salvaguarda, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;



14. Participar en la elaboración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública;
15. Supervisar y elaborar el Plan de Trabajo de Auditoría que contemplen los procedimientos a desarrollar;
16. Supervisar y elaborar el borrador del informe previo del resultado de las actividades desarrolladas, cruzando con el Plan de Trabajo de Auditoría;
17. Realizar y supervisar los trabajos que se requieran para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables, en cuanto a la atención de los requerimientos de información y organización, clasificación, conservación, guarda y custodia de sus archivos;
18. Gestionar, y en su caso participar, así como supervisar la elaboración de la documentación necesaria para la celebración de las reuniones de pre confronta y confronta con los servidores públicos de la entidad fiscalizada para darles a conocer los resultados y observaciones de la auditoría;
19. Obtener durante el desarrollo de la auditoría a su cargo, como resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, copia de los documentos originales que tenga a la vista y certificarlas, cuando así se requiera, mediante cotejo con sus originales; y

79

### **Audidores.**

1. Realizar la auditoría para la que fueron comisionados, sujetándose a las leyes respectivas y verificar el cumplimiento del marco legal y normativo de las mismas;
2. Elaborar y proponer a su superior jerárquico, y en su caso suscribir, la documentación necesaria para requerir a las personas físicas o morales, públicas o privadas, la información y documentación, necesaria para la



planeación y ejecución de la auditoría y para la promoción de responsabilidades a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán;

3. Analizar y evaluar la información y documentación proporcionada en la planeación y práctica de la auditoría;
4. Informar a su superior jerárquico e investigar los actos, hechos u omisiones que impliquen alguna irregularidad;
5. Elaborar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos en las que se harán constar actos, hechos u omisiones que hubieren encontrado durante sus actuaciones;
6. Resguardar los bienes que con motivo de su encargo o comisión le sean asignados;
7. Acatar las instrucciones de sus superiores jerárquicos y realizar las actividades que le encomienden con sujeción a los derechos humanos, obligaciones y derechos laborales;
8. Organizar, clasificar e integrar, conforme a las instrucciones de su superior jerárquico, los expedientes con los papeles de trabajo, cédulas de actos, hechos u omisiones y la documentación que se deriven de la auditoría practicada para su archivo y salvaguarda, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
9. Participar en la elaboración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública;
10. Elaborar las propuestas de Plan de Trabajo de Auditoría que contemplen los procedimientos a desarrollar;
11. Elaborar el borrador del Informe Previo del Resultado de las actividades desarrolladas, cruzando con el Plan de Trabajo de Auditoría; y



12. Obtener durante el desarrollo de la auditoría a su cargo, como resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, copia de los documentos originales que tenga a la vista y certificarlas, cuando así se requiera, mediante cotejo con sus originales.

### **Aspectos Generales de Revisión.**

La fiscalización a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal del ejercicio 2009, entre otros aspectos comprenderá lo siguiente:

En la presente propuesta se ha destacado el impacto que han tenido diversos programas de investigación científica, por tal motivo, los trabajos estarán encaminados a medir los resultados obtenidos, mismos que se han argumentado en el **Apartado de Motivaciones**.

En complemento a lo anterior, del presente documento, se señalan de manera específica los aspectos que deben revisarse en el programa de investigación científica propuesta.

No obstante lo anterior, son pronunciamientos generales, por lo que el detalle de los Procedimientos de Auditoría y alcance de los mismos se encuentran contenidos en los **Programas de Trabajo** que se formularán de manera particular para cada programa de Investigación.

### **1.5.6 Programa de Actividades**

En el marco de la fiscalización a la Cuenta Pública, es conveniente destacar la serie de actividades previas, durante y posterior a la revisión, que serán desarrolladas como parte de la planeación, las cuales tienen como meta mejorar la calidad del gasto público a través de la aplicación de criterios de economía, eficacia y eficiencia la fiscalización en función de calidad y tiempos que en estos momentos son de mayor importancia. Por ello, la **calendarización** de dichas actividades se precisa de manera especial.



### 1.5.7 Requerimientos

Para el logro de óptimos resultados en el desarrollo de los trabajos de fiscalización, es necesario que se reúnan las condiciones siguientes:

a) Previo al inicio de la fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal del ejercicio fiscal 2009, se deberá contar con información y documentación que permita conocer de manera general a la Entidad Autónoma propuesta para revisión, así como obtener datos importantes que apoyen no solamente la planeación de la fiscalización, si no que los trabajos a desarrollar en campo se realicen de manera ágil y eficaz. La documentación a que hacemos referencia es la siguiente:

- Cuenta Pública Estatal 2009.
- Programa Operativo Anual.
- Programa Anual de Inversión
- Reglas de Operación y Lineamientos de los programas de investigación científica Emitidos por autoridad competente.
- Estados Financieros de la Entidad Autónoma a revisar.
- Informe de Resultados de la revisión anterior.

b) Con la finalidad de lograr un mayor alcance en la revisión de campo, se considera iniciar los trabajos el día **01 de junio de 2011** y concluirla a más tardar el día **24 de agosto del mismo año**, fecha limite para el levantamiento de Actas Circunstanciadas conforme a los artículos 28 y 31 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

c) Se requiere la dotación de **1 Impresora Portátil y 1 Cámara Fotográfica** las cuales se asignaría al equipo de trabajo.

d) Se requiere de equipos de cómputo.

e) De igual forma es necesario también, contar con equipo de transporte (**Vehículos Automotores**), que permita el traslado del personal para la notificación a funcionarios y, en su caso, ex funcionarios relacionados con los aspectos sujetos a fiscalización, a la Entidad a fiscalizar para realizar los



trabajos de supervisión, con la finalidad de llevar a cabo las compulsas a beneficiarios de los Programas de Investigación Científica.

f) Dentro del proceso de fiscalización a la gestión financiera, es fundamental la supervisión de dichos trabajos, esto con la finalidad de que se cumplan con los estándares de calidad correspondientes.

### **1.5.8 Programa de trabajo; Auditoría de gasto para la investigación científica**

#### **Objetivo de la Revisión**

Verificar y evaluar la gestión financiera de la Universidad, bajo los principios de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia y calidad en el servicio, la vigilancia, fiscalización técnica oportuna y estricta de los recursos públicos.

83

#### ***Procedimientos de Auditoría.***

Para esta revisión se aplicaran las pruebas de auditoría que según las circunstancias se consideren necesarias. Los procedimientos de auditoría para la revisión serán los siguientes:

- 1) Estudio y Evaluación al Control Interno establecido por la Universidad, para el control del ejercicio presupuestal de los Recursos.
- 2) Análisis de la calendarización de recursos por Unidad Responsable, Programa, Subprograma, Capítulo y Partida Presupuestaria, enviada por la Secretaría de Finanzas y Administración, a la Universidad, y su enlace global con el Presupuesto de Egresos autorizado por el Congreso del Estado.
- 3) Análisis del Presupuesto de Egresos Original asignado a la Entidad según calendarización de recursos y su conexión con las ampliaciones y/o reducciones para determinar el Presupuesto de Egresos Modificado.



- 4) De acuerdo a la información proporcionada por la Universidad, determinar el Presupuesto Ejercido y conciliar con el Presupuesto de Egresos Modificado revelado en la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal.
- 5) Determinar el Presupuesto Ejercido por Programa y Subprograma, con base en la documentación e información proporcionada por la Universidad.
- 6) Analizar la canalización del Recurso Federal Extraordinario del programa Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (Irreductibles), revisar mediante prueba selectiva la ejecución del gasto y el soporte documental.
  - 6.1) Analizar que los proyectos institucionales en planteles, unidades o extensiones ya existentes en la Universidad hayan cumplido con alguno o algunos de los siguientes objetivos:
    - a) Incrementar la matrícula de tipo superior en programas reconocidos por su buena calidad.
    - b) Aumentar la matrícula en programas que se ubiquen en el nivel 2 de la clasificación de los CIEES, siempre y cuando la institución haya obtenido y comprometido recursos del Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario o del Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por Debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, con el propósito de atender las recomendaciones realizadas por los CIEES y se encuentre en posibilidad de transitar al nivel 1.
    - c) Creación de nuevos programas educativos.
    - d) Incremento de matrícula en programas educativos que aún no cuenten con al menos una generación de egresados.
    - e) Aumentar la matrícula en programas de posgrado reconocidos por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), en sus dos



vertientes: el Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACyT (PNP) y el Programa de Fomento a la Calidad (PFC), dando preferencia a los programas de doctorado. Las universidades públicas estatales podrán, para incrementar su matrícula de posgrado, asociarse con otra que tenga un programa de posgrado registrado en el PNP.

f) Incrementar la matrícula en programas y modalidades flexibles que atiendan a la diversidad creciente de necesidades estudiantiles y fomente la movilidad interinstitucional.

- 6.2) Analizar que en todos los casos, el incremento de la matrícula debió realizarse en áreas y programas educativos reconocidos como prioritarios en la entidad federativa, de acuerdo con los planes respectivos (plan de desarrollo estatal, programas de desarrollo de la educación superior, plan de desarrollo institucional, etcétera), con atención especial al incremento en áreas insuficientemente atendidas.

Y verificar que todos los proyectos presenten aval, el cual corresponda a la Comisión Estatal de Planeación de la Educación Superior (COEPES).

- 6.3) Verificar que los recursos de este fondo se hayan empleado para:

a) La dotación de infraestructura o equipamiento a los programas propuestos.

b) Atender los gastos de operación generados por el incremento de la matrícula previsto y ampliar los servicios educativos (en la proporción que dicho incremento demande de ellos).

Tomando en cuenta que los gastos derivados de servicios personales, propaganda y difusión no se hayan realizado con recursos de este fondo.

- 6.4) Verificar que los proyectos contengan el oficio suscrito por una autoridad competente de la entidad federativa respectiva en el que se manifieste expresamente que el gobierno local aportará los recursos de contrapartida (equivalentes al 50 por ciento del costo del proyecto).



- 6.5) Verificar que los proyectos estén basados en evidencia oficial de la matrícula de los programas que se busca atender y su evolución, en su caso, durante los últimos cinco años, así como la demanda real de ingreso a los mismos.
- 6.6) Verificar que los proyectos contengan la previsión del crecimiento anual de la matrícula en esos programas educativos desde el ciclo escolar 2009-2010 y hasta el 2014-2015.
- 6.7) Verificar que el proyecto contenga el informe pormenorizado por programa sobre las metas alcanzadas y los resultados obtenidos por la institución con los recursos que en su caso se le hayan otorgado en 2009 y 2010 para incrementar la matrícula.
- 6.8) Verificar que los proyectos presentados estén evaluados por especialistas externos designados por la Subsecretaría de Educación Superior (SES), y que estos a la vez hayan identificado los méritos y hayan dictaminado acerca de la procedencia del apoyo solicitado.
- 6.9) Verificar que el proceso de asignación de recursos esté revisado, verificado y validado por Transparencia Mexicana.
- 6.10) Verificar que la universidad haya presentado su proyecto institucional de incremento de la matrícula en la DGESU a más tardar el 16 de febrero de 2009.
- 6.11) Verificar que las Unidades responsables participantes, en su caso, hayan acreditado la constancia expedida por la unidad administrativa de la SEP.
- 6.12) Verificar que las Unidades Responsables participantes hayan mostrado evidencia de que se han atendido satisfactoriamente las observaciones resultantes de las auditorías que, en su caso, se hubiesen realizado a los recursos de fondos extraordinarios entregados en 2007 o 2008.
- 6.13) Verificar que la Universidad aplicó los recursos en los rubros autorizados y en los términos establecidos en el convenio celebrado con la SEP, y que



haya informado trimestralmente a la DGESE sobre el ejercicio de los recursos y el avance en el desarrollo de los proyectos.

6.14) Verificar que la Universidad tenga incorporada en su página Web la información relacionada con los proyectos y los montos autorizados. En particular, el registro, la asignación, los avances técnicos y/o académicos y el seguimiento del ejercicio de los recursos, manteniendo la información actualizada con periodicidad trimestral de acuerdo al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en su caso, la ley local respectiva en la materia.

7) Corroborar que los expedientes cumplan con los requisitos y formalidades establecidos en los Lineamientos para la Presentación de Proyectos de acuerdo al Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario.

8) Verificar que los proyectos estén respaldados por convenios.

Partiendo de los registros en el Sistema Integral de Información Administrativa (SIIA) de la Universidad, respecto del gasto ejercido en los proyectos, mediante prueba selectiva de un 50%, revisar el soporte documental del gasto.

9) Verificar que el Departamento de Compras efectúe las operaciones de los proyectos de conformidad con el Manual para la Adquisición, Arrendamiento de Bienes Muebles e Inmuebles y Contratación de Servicios.

9.1) Partiendo de las órdenes de compra o requisiciones seleccionar una muestra para revisar la integración de los expedientes.

9.2) Partiendo de las facturas, determinar una muestra de los bienes muebles adquiridos, para su compulsación.



- 9.3) Verificar en forma selectiva, los saldos de bienes muebles en el Sistema Integral de Información Administrativa, contra la existencia física de los mismos.
- 9.4) Mediante prueba selectiva, verificar que las adquisiciones realizadas de bienes muebles se encuentren dadas de alta en el departamento de Patrimonio de la Universidad.
- 10) Revisar financieramente una muestra de las Obras en Proceso ejecutadas y checar si cumple con la Ley de Obras de la Universidad.

### **1.5.9 Ejecución**

#### **Proceso de fiscalización:**

88

#### **1.5.9.1 Elaboración y emisión de la Orden de Fiscalización y solicitud de información, así como notificaciones personales**

La práctica de la auditoría invariablemente se llevará a cabo mediante mandamiento escrito que se denomina Orden de Auditoría, que deberá:

- a) Incluir nombre del ente, así como el domicilio donde habrá de efectuarse la auditoría.
- b) Estar dirigida al servidor público de mayor jerarquía responsable del área o programa a auditar, con quien se entenderá la auditoría.
- c) Estar debidamente fundamentada y motivada.
- d) Incluir el nombre de todos los auditores que practicarán la auditoría.
- e) Describir de manera general los alcances de la auditoría y el período por revisar. De ser necesario modificar el período y/o el alcance, dicha situación deberá notificarse mediante oficio.
- f) Estar firmada por las Autoridades conforme a sus atribuciones.



Deberán elaborarse y entregarse las notificaciones para dar a conocer el Acta de Inicio de la Fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal Correspondiente al Ejercicio Fiscal a auditar.

La notificación deberá de llevar el nombre del funcionario responsable de la administración de la entidad a auditar, así como la fecha, la hora y el domicilio a donde se llevara a cabo la actuación de la fiscalización.

### **1.5.9.2 Acta de inicio de auditoría**

Se levantará Acta de Inicio de Auditoría, en donde se hará constar la entrega formal de la orden de auditoría, el nombre, cargo y datos de identificación de los servidores públicos participantes en el acto; el alcance de los trabajos a desarrollar y período por auditar y, en su caso, algún otro hecho que desee agregar la persona con quien se entiende la diligencia. Al inicio de la auditoría generalmente se presenta al auditado el primer oficio de solicitud de documentación y, con posterioridad, se elaborarán los oficios que sean necesarios para la obtención de información que permita a los auditores cumplir con el objetivo de la auditoría.

89

### **1.5.9.3 Cuestionario de Control Interno**

Se deberá elaborar y aplicar el cuestionario el cuál debe contener preguntas enfocadas a la obtención de información específica de la entidad autónoma, cuyas respuestas indiquen lo apropiado o inapropiado del control interno de la entidad.

### **1.5.9.4 Oficio de integración de personal**

Si en el desarrollo de la auditoría se requiere ampliar, reducir o sustituir al grupo de auditores, así como ampliar o modificar el período y/o el alcance de la revisión; se hará del conocimiento del auditado mediante oficio.

### **1.5.9.5 Oficio Solicitud de Información Adicional**



Cuando en la revisión practicada se requiera de información adicional se pedirá por medio de un oficio de Solicitud de información y documentación adicional, el cuál deberá llevar:

#### **Encabezado**

- El nombre de la oficina al que corresponde el personal actuante.
- El asunto correspondiente.
- Fecha y lugar de expedición del oficio.
- Nombre del responsable o enlace relacionado con la entidad auditada.

#### **Cuerpo**

- Las facultades y atribuciones que la ley confiere en derecho de actuación.
- La relación de los documentos solicitados y/o actos por aclarar en la presente actuación.
- Los requisitos que deberá llevar la documentación solicitada.
- Nombre y firma del auditor actuante y solicitante.
- Copias de los superiores para su conocimiento.

90

### **1.5.9.6 Fases de la ejecución**

Se refieren a la necesidad de recopilar, registrar y analizar información. La ejecución del trabajo de la auditoría consiste en una serie de actividades que se realizan de manera lógica y sistemática para que el auditor se allegue de los elementos informativos necesarios y suficientes para cubrir sus pruebas selectivas.

Los auditores se aplicaran a las fases de la ejecución, como sigue:

#### **a) Recopilación de datos:**

El auditor se allega de la información y documentación para el análisis del Concepto a revisar; debe ser cuidadoso y explícito en la formulación de sus solicitudes.

#### **b) Registro de datos:**

Se llevara a cabo en cédulas de trabajo, en las que se asientan los datos referentes al análisis, comprobación y conclusión sobre los Conceptos a revisar.



c) Análisis de la información:

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

La profundidad del análisis estará en función del objetivo planteado y en relación directa con el resultado del estudio y evaluación de control interno. Si el Concepto a revisar específico muestra irregularidades relevantes que pudiesen constituir posibles responsabilidades, el análisis será más extenso.

d) Evaluación de los resultados:

Se evaluarán de los resultados en base a todos los elementos de juicio suficientes para poder concluir sobre lo revisado y sustentados con evidencia documental que pueda ser constatada, y no basarse en suposiciones.

Esta conclusión se asentará en los papeles de trabajo diseñados por cada auditor y, en caso de determinarse irregularidades, se incluirán en Cédulas de Actos, Hechos u Omisiones, en las que además se describirán sus causas y efectos, las disposiciones normativas que se incumplen, transgreden u omiten, y las recomendaciones preventivas y correctivas.

91

### **1.5.9.7 Papeles de trabajo**

Los procedimientos de auditoría se harán constar en cédulas de trabajo, las cuales deben contener el soporte documental de la planeación, ejecución, conclusión y supervisión del trabajo.

Deberán incluir:

- Cédulas sumarias: las cuales contienen la integración de un grupo homogéneo de datos e información que conforman el Concepto a revisar, hacen referencia a las cédulas analíticas e indican la conclusión general sobre el concepto revisado.
  
- Cédulas analíticas: contienen datos e información detallada del concepto revisado y los procedimientos de auditoría aplicados.



El número de cédulas a utilizar dependerá de la amplitud de las operaciones revisadas y de la profundidad con que sean analizadas. Lo importante es el ordenamiento lógico que se les dé dentro de los expedientes de auditoría y la anotación de la conclusión a la que se llegó.

Deberá evitarse obtener fotocopia de todos los documentos analizados. En lo general, bastará con dejar marcas en las cédulas correspondientes como evidencia del procedimiento aplicado o de que fueron analizados, a excepción de aquéllos que sustentan las observaciones, cuya documentación deberá cubrir las características de suficiencia, competencia, relevancia y pertinencia.

La documentación que compruebe una presunta responsabilidad, se integrará al expediente que se envíe al área de responsabilidades o a la autoridad competente, sin que en ella se efectúen anotaciones.

Los papeles de trabajo deberán contener claves que permiten enlazar datos y localizar el análisis de esos datos en otras cédulas. Estas claves se conocen como índices, referencias y marcas de auditoría:

- a) Los Índices. Son claves que permiten localizar el lugar exacto de una cédula en el o los legajos de papeles de trabajo.
- b) Referencias. Son el enlace entre cifras o información que aparece en las diferentes cédulas, que se anotan para cruzar los datos.
- c) Marcas. Son señales que se anotan junto a la información registrada por el auditor para evidenciar las investigaciones realizadas.

Los requisitos para la elaboración de las cédulas de trabajo deberán:

- a) Identificar el Concepto a revisar, la fecha de elaboración de la cédula, iniciales y rúbrica del auditor que la elaboró e iniciales y rúbrica del supervisor.
- b) Estar completas y suficientemente detalladas, de tal manera que permitan su inmediata comprensión sin dificultad alguna y sin perder claridad.
- c) Contener fuentes de información, cruces, marcas, referencias y notas.

Los papeles de trabajo y demás documentos que se hayan generado u obtenido durante la fiscalización practicada formarán parte del expediente de auditoría,



deben integrarse en legajos ordenados de manera lógica, con un índice y ser resguardados.

### **1.5.9.8 Notificación del Acta Circunstanciada Para dar a Conocer los Actos, Hechos u Omisiones conforme al artículo 28 de la LFSM**

Se notificará a los funcionarios y ex funcionarios responsables de los resultados de la auditoría practicada a la entidad conforme al artículo 28 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, con motivo de los trabajos de fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009.

### **1.5.9.9 Acta Circunstanciada de Actos, Hechos u Omisiones**

De acuerdo al artículo 28 de la LFSEM, el auditor deberá de elaborar y levantar el Acta Circunstanciada de Actos, Hechos u Omisiones derivado de la Fiscalización de Campo en presencia de dos testigos de calidad propuestos por el representante de la entidad o, en su rebeldía por la autoridad que practique la diligencia, en las que sellarán constar, los actos, hechos u omisiones que se hubieren detectado. Las actas así como las declaraciones, manifestaciones o hechos en ellas contenidos, harán prueba en términos de Ley.

“Si del ejercicio de las facultades de revisión y fiscalización de las entidades aparecieren irregularidades que determinen la existencia de hechos o conductas que produzcan daños y perjuicios a las mismas, la Auditoría Superior procederá de inmediato a requerirla, para que presente el informe de sus actuaciones acompañada de la documentación suficiente y competente que permita desvirtuar las irregularidades con motivo del ejercicio público.”

“Las entidades deberán rendir su informe a la Auditoría Superior, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la recepción del requerimiento.”



### **1.5.9.10 Cédulas de Recomendación**

Los auditores deberán de realizar las Cédulas de Recomendaciones si solo se trata prevenir o bien corregir en caso de que en la fiscalización de la entidad autónoma aparecieren irregularidades que determinen la existencia de hechos o conductas que no produzcan daños ni perjuicios a las mismas.

### **1.5.9.11 Cédulas de Actos; Hechos u Omisiones**

En caso de que en la fiscalización de la entidad autónoma aparecieren irregularidades que determinen la existencia de hechos o conductas que produzcan daños y perjuicios a las mismas, la Auditor procederá de inmediato a requerirla a través de las Cédulas de Actos, Hechos u Omisiones, en las que se describirán sus causas y efectos, las disposiciones normativas que se incumplen, transgreden u omiten.

### **1.5.9.12 Informe preliminar de resultados**

En este procedimiento el Auditor, deberá plasmar los procedimientos que siguió para la ejecución de la fiscalización realizada. La información deberá ser clara y precisa respecto de la magnitud e importancia de los Actos, Hechos u Omisiones, la frecuencia del número de casos o transacciones revisadas y la relación que tengan con las operaciones del ente. El informe debe ser oportuno, completo, exacto objetivo, convincente, claro, conciso y útil.

Este se presentara al supervisor y al jefe de la auditoria de acuerdo al artículo 31 primer párrafo de la LFSEM

Si en el ejercicio de la fiscalización de la entidad autónoma aparecieren irregularidades que determinen la existencia de hechos o conductas que produzcan daños y perjuicios a las mismas, la Auditoría Superior procederá de inmediato a requerirla, para que presente el informe de sus actuaciones acompañada de la documentación suficiente y competente que permita desvirtuar las irregularidades con motivo del ejercicio público.



### **1.5.9.13 Remisión del Expediente de auditoría a la Dirección de Seguimiento de Auditoría Estatal al Sector Central y Paraestatal, derivado de la Fiscalización a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal 2009**

En este procedimiento el auditor integrara al Expediente de Auditoria y lo remitirá por medio de un oficio formal a la Dirección de Seguimiento de Auditoría Estatal al Sector Central y Paraestatal, y deberá de integrarse como sigue:

- 1.- Índice del Expediente de Auditoría;
- 2.- Orden de Fiscalización y la Notificación al funcionario y ex funcionario según sea el caso;
- 3.- Acta Circunstanciada de inicio a la fiscalización;
- 4.- Documentación que genero el Acto; Hecho u Omisión;
- 5.- Oficios de Solicitud Adicional o de Aclaración de Hechos;
- 6.- Acta Circunstanciada para dar a Conocer los Actos, Hechos U Omisiones, y
- 7.- Cédulas de Actos Hechos u Omisiones.

95

### **1.5.9.14 Recepción y evaluación de la documentación presentada por las Autoridades Auditadas de acuerdo al art. 31 de la LFSEM.**

En este procedimiento la Auditoria a través de la recepción de documentos y el informe presentado por las autoridades fiscalizadas, valuara la información presentada para la aclaración de los Actos, Hechos U Omisiones y dará como resultado los siguientes procedimientos:

### **1.5.9.15 Notificación del Acta Circunstanciada Para dar a Conocer el Resultado del Informe Presentado conforme al Plazo del Artículo 31 de la LFSM.**

Se notificará a los funcionarios y exfuncionarios responsables de los resultados de la auditoría practicada a la entidad la Acta Circunstanciada para dar a



Conocer el Resultado del Informe Presentado Conforme al Plazo del Artículo 31 de la LFSEM y Notificar los Pliegos de Observaciones” conforme a los Artículo 28 y 32 Primer Párrafo de la LFSEM, con motivo de los Trabajos de Fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009.

#### **1.5.9.16 Acta Circunstanciada para dar a Conocer el Resultado del Informe Presentado Conforme al Plazo del Art. 31 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán y Notificar los Pliegos de Observaciones.**

Los auditores comisionados al seguimiento de la fiscalización deberán evaluar la información y documentación presentada por las autoridades fiscalizadas y deberán como resultados elaborar la acta circunstanciada en mención y en ella señalar las Cédulas de Actos, Hechos U Omisiones Aclaradas las Recomendaciones y los Pliegos de observación según sea el caso;

96

1.- En el caso de que la Documentación e Información presentada sea suficiente y competente que permita aclarar los Actos, Hechos u Omisiones, determinados en el procedimiento de ejecución, su análisis y valoración tendrá como resultado la **Cédula de Actos, Hechos u Omisiones Aclarados**.

2.- En el caso que la Información presentada no sea suficiente y competente pero que no tenga daños al patrimonio de la entidad fiscalizada se procederá a levantar **Cédulas de Recomendación**, en a cual se asentaran los actos que procedieron a llevar el levantamiento de la misma y las recomendaciones emitidas por la Auditoria, las cuales tendrán un seguimiento para la aclaración total de mismas.

3.- En el caso de que la documentación, Información y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría se procederá a levantar los **Pliegos de Observación**, y se les otorgaran 20 días hábiles de acuerdo a la LFSEM en su art. 32, primer párrafo.



### **1.5.9.17 Informe de resultados**

En este procedimiento el auditor deberá complementar el informe preliminar y a su vez presentarlo al supervisor y este al jefe del área, para que lo presente al director de la Dirección de Fiscalización e integren el Informe de Resultados de la revisión, fiscalización y evaluación de la cuenta pública de la Hacienda Estatal 2010 y por último la Auditoría Superior presentará al Congreso,

De acuerdo al Art. 26 de la LFSEM, el Informe de Resultados deberá al menos contener:

I. Si la cuenta pública está presentada de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y principios básicos de contabilidad gubernamental;

II. El resultado de la gestión financiera;

III. Las comprobaciones de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos respectivos;

IV. El cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y subprogramas a que deben ajustarse las entidades;

V. El análisis de los subsidios, transferencias, apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y conceptos similares;

VI. Las observaciones, sugerencias; comentarios y documentación de las actuaciones que se hubieren efectuado; y,

VII. El seguimiento en su caso, de las responsabilidades a que se hace referencia, derivado de las irregularidades detectadas.

### **1.5.9.18 Requisitos de las Cédulas de Fiscalización**

*Las cédulas deberán contener los siguientes requisitos:*



En el caso de las Cedula de Actos Hechos u Omisiones Detectados, Aclarados, de Recomendación y Pliegos de Observación

### Encabezado

- a) Deberá ser en hojas membretadas.
- b) Describir que tipo de cédula es.
- c) Deberá incluir el nombre de la entidad fiscalizada.
- d) Especificar el ejercicio fiscal.
- e) Tipo de fiscalización.
- f) Importe cuantificado en caso de ser un **pliego de observaciones**.
- g) Numero de cédula.
- h) Señalar a los funcionarios relacionados con los actos, hechos u omisiones detectados.
- i) En el caso de **pliegos de observación** es funcionarios observados.

### Cuerpo de la cédula

- a) Deberá describir los Actos Hechos u Omisiones Detectados.
- b) Deberá describir las Disposiciones Infringidas.
- c) Deberán describir la recomendación proporcionada por la Auditoria, según sea el caso.
- d) Deberá de llevar la Documentación Aclaratoria.
- e) En el caso de las **cédulas de actos hechos u omisiones aclarados y los pliegos de observación**; Documentación o acción presentada para la aclaración durante el plazo de quince días hábiles conforme al artículo 31 de la ley de fiscalización superior del estado de Michoacán.
- f) En el caso de las **cédulas de recomendación**; documentación presentada.
- g) En el caso de las **cédulas de actos hechos u omisiones aclarados y los pliegos de observación**; Resultado de la valoración de la documentación o acción presentada para el desvanecimiento durante el plazo de los quince días, artículo 31 de la ley de fiscalización superior del estado de Michoacán.

### Pie de la cédula

- a) Firmas de los Auditores que representan y avalan la fiscalización practicada.
- b) Llevar las iniciales de quien revisó la cédula.



### 1.5.9.19 Resumen de los Lineamientos a seguir

Se presenta en resumen el proceso que se llevan a cabo en los diferentes procedimientos de acuerdo a la CPEUM, LFSEM, RIASM, CPELSMO y el CPCEMO entre otros los cuales se mencionan y se describen a continuación:

Procedimiento y/o Actividad	Fundamento legal	Personal encargado de la Actividad
Elaboración y emisión de la Orden de Fiscalización y solicitud de información, así como notificaciones personales.	Art. 6 Fracc. XIV y 11 Fracc. IX de la LFSEM.	Auditor
Revisar Ordenes de Fiscalización y Solicitudes de Información vs PAF.	Art. 11, Fracc. IX de la LFSEM	Supervisor y Jefe
Notificar Ordenes de Fiscalización, y Solicitud de Información vs PAF.	LFSEM Art. 53 CPCEM Cap. IV	Auditor
Formular Cuestionario de Control Interno.	RIASM Art. 12 Fracc. VI	Supervisores y Auditores
Aplicar Cuestionario de Control Interno.	RIASM Art. 12 Fracc. VI	Supervisores y Auditores
Elaborar y Revisar Programa Detallado de Fiscalización (Alcances) vs PAF.	RIASM Art. 12 Fracc. IV	Supervisores y Auditores
Elaborar y Revisar Acta de Inicio de Fiscalización de Campo.	LFSEM Art. 28	Supervisores y Auditores
Levantar Acta de Inicio de Fiscalización de Fiscalización de Campo.	LFSEM Art. 28	Supervisores y Auditores
<b>Ejecución de la fiscalización</b>		
Ejecutar y Supervisar Fiscalización de Fiscalización de Campo.	LFSEM Art 6 Fracc. I	Jefe, Supervisores y Auditores
Solicitud de información adicional	Art. 133, 134 fracc. I, II y VI, y 135 párrafo cuarto de la CPELSMO; 1º, 2º, 6º fracc. I, IX, X, XI, XIII y XV, 11 fracc. VI y XIV y 53 de la LFSEM; art. 31 fracc. III del RIASM; art. 109 fracc. IV del CPCEMO	Supervisores y Auditores
Documentar y Soportar Actos, Hechos u Omisiones de la Fiscalización de Campo, así como elaborar las cédulas de recomendaciones y las de Actos, Hechos u Omisiones.	RIASM Art 27 Fracc. III y VI	Supervisores y Auditores (cada vez que se identifiquen Actos, Hechos u Omisiones)
Organizar los papeles de trabajo		Supervisores y Auditores
Elaborar Acta Circunstanciada de Actos, Hechos u Omisiones derivado de la Fiscalización de Campo.	LFSEM Art. 28y 30	Auditores (cada vez que se identifiquen Actos, Hechos u Omisiones)
Revisar Acta Circunstanciada derivado de la Fiscalización de Campo.	LFSEM Art. 28	Supervisores y Jefes (cada vez que se levante Acta Circunstanciada)
Elaborar Notificaciones a Funcionarios y Ex-funcionarios del Levantamiento del Acta Circunstanciada.	LFSEM Art. 28, 30 y 53 CPCEM Cap. IV	Supervisores y Auditores (Cada vez que se levante un Acta Circunstanciada)
Notificar a Funcionarios y Ex-funcionarios del Levantamiento del Acta Circunstanciada derivado de la Fiscalización de Campo.	LFSEM Art. 28, 30 y 53 CPCEM Cap. IV	Supervisores y Auditores (Cada vez que se levante un Acta Circunstanciada)
Levantar Acta de Actos, Hechos, u, Omisiones, derivados de la Fiscalización de campo.	LFSEM Art. 28, 30 Y 31 RIASM Art. 17 Fracc. IV	Supervisores y Auditores (Cada vez que se levante un Acta Circunstanciada)



Procedimiento y/o Actividad	Fundamento legal	Personal encargado de la Actividad
Elaborar el Informe Preliminar de Resultados	LFSEM Art, 25 y 26	Supervisores y Auditores
<b>A partir del siguiente procedimiento se turna a la Dirección de Seguimiento de Auditoría Estatal al Sector Central y Paraestatal</b>		
Recepción y Valoración de Pruebas Documentales Ofrecidas por las UPPs tendientes a aclarar Actos, Hechos u Omisiones.	LFSEM Art. 31	Supervisores y Auditores (Cada vez que se levante un Acta Circunstanciada)
Formular Proyecto de Acta y/o Pliego de Observaciones por Actos, Hechos u Omisiones No aclarados.	LFSEM Art. 32 1er Párrafo RIASM Art. 27 Fracc. I	Supervisores y Auditores (Cada vez que se levante un Acta Circunstanciada)
Autorizar Acta y/o Pliegos de Observaciones (PO) por Actos, Hechos u Omisiones No aclarados.	LFSEM Art. 32 1er Párrafo RIASM Art. 8 Fracc. XI Art 10 Fracc. VI y Art. 12 Fracc. XVI	Auditor Especial Fiscalización Estatal (Cada vez que se levante un AC y/o PO)
Elaborar Notificaciones para el levantamiento de Actas Circunstanciadas.	LFSEM Art. 28, 30, 32 1er Párrafo y 53 CPCEM Cap. IV	Auditores y Supervisores (Cada vez que se levante un AC y/o PO)
Entregar Notificaciones a Funcionarios y Ex Funcionarios del levantamiento de Actas Circunstanciadas.	LFSEM Art 28, 30, 32 1er Párrafo y 53 CPCEM Cap IV	Auditores y Supervisores (Cada vez que se levante un AC y/o PO)
Levantar Actas Circunstanciadas para dar a conocer Resultados de la Valoración de Pruebas.	LFSEM Art. 32 1er Párrafo RIASM Art. 8 Fracc. XI 10 Fracc. VI y 12 Fracc. XVI	Auditores y Supervisores (Cada vez que se levante un AC y/o PO)
<b>A partir de este procedimiento se turna a la Unidad General de Asuntos Jurídicos</b>		



## Conclusiones

La fiscalización del gasto público promueve la lealtad de las personas que resultan depositarias del poder público que al saberse vigilados, prefieren tener una actuación recta en su ejercicio para no ser exhibidos por conductas impropias; es por lo tanto una herramienta de promoción de confianza del pueblo que aporta los recursos públicos en el gobierno como administrador de los mismos.

La voluntad del Gobierno, para dotar de transparencia su actuación en cuanto a la administración de los recursos económicos a su cargo, queda manifiesta con las trascendentes reformas realizadas en los artículos constitucionales relativos a esta materia, a través de las cuales ha otorgado mayores facultades a los órganos de fiscalización superior.

Esta circunstancia es de interés mundial, así lo demuestra la existencia de al menos una organización (INTOSAI) internacional, promotora de la profesionalización de estos trabajos. El interés por definir las normas de actuación, los procedimientos de auditoría además de otras normativas jurídicas y técnicas prueban lo anterior al tiempo que orientan a los responsables de tan delicada misión, sobre la mejor manera de planear y ejecutar los trabajos respectivos, así como de evaluar los resultados de los mismos.

Resulta de particular importancia el reconocimiento de las entidades autónomas, de su obligación legal de rendir cuentas y permitir su revisión, ya que hasta antes de las reformas constitucionales del año 1999, confundían su cualidad de autónomas con un derecho al ejercicio indiscriminado de los recursos públicos que les son otorgados.

Considero a éste, un paso de gran importancia ya que al tratarse de entidades públicas que disponen de recursos aportados por la ciudadanía, es absolutamente congruente, que como todo administrador de bienes ajenos,



deban rendir cuentas y que éstas se verifiquen, lo cual se viene dando, hasta el grado de que el órgano de fiscalización superior puede y debe planear su trabajo, enfocándolo a las áreas que de acuerdo a normas de fiscalización considere pertinente, como en el presente trabajo, que se refiere específicamente a una Universidad y dentro de ella a la función de investigación científica, propiciadora del desarrollo tecnológico del país.

Las respuestas encontradas con motivo de los estudios realizados durante esta investigación me llevan, concretamente, a las conclusiones generales siguientes:

1. No obstante que las Universidades públicas están dotadas constitucionalmente de autonomía y se rigen fundamentalmente por una ley orgánica, por financiar sus actividades con recursos públicos además de ser responsables de las importantes funciones de interés social relativas a impartir educación superior, difundir la cultura y realizar investigación científica, **deben ser y son auditadas**, en cuanto al cumplimiento operativo y el ejercicio de los recursos públicos, respecto de cada uno de los objetivos sociales antes referidos.
2. El trabajo de auditoria que realiza el Órgano de Fiscalización Superior, no obstante que éste es una entidad gubernamental, puesto que dispone de regulaciones legales y técnicas de su actuación, resulta razonablemente confiable.
3. Cuando se ordena la práctica de auditorias gubernamentales si se fijan objetivos específicos, independientemente de que desde el marco constitucional, éstos están definidos en términos generales, cuando se establece que la revisión de las cuentas públicas no debe limitarse a la verificación de la comprobación del gasto, sino que debe también comprobarse su **justificación**.
4. El estudio de la normativa emitida por la Auditoria Superior de la Federación y del expediente de una auditoria a una universidad pública, me permite concluir que se aplican procedimientos formales dotados de



características técnicas al ejecutar las auditorías gubernamentales, dejando constancia en los programas de auditoría.

5. Como se comprueba en el programa de auditoría al área de investigación científica, incluido en este trabajo, los procedimientos planeados incluyen la verificación de la pertinencia y justificación de las investigaciones científicas que realizan las universidades públicas.
6. Las disposiciones contenidas en la Constitución Federal tocan el punto de los requisitos cualitativos de índole profesional que deben reunir los titulares del órgano de fiscalización superior, tanto federal como locales. Las leyes reglamentarias de la fiscalización superior, repiten la disposición constitucional y agregan el perfil de los auditores especiales, sin embargo se carece de definición formal de los demás funcionarios directivos, ni del personal operativo, que es a fin de cuentas quien ejecuta los trabajos.

### **Conclusión final:**

Al dar por concluida mi investigación considero que mi hipótesis quedó parcialmente confirmada, puesto que las auditorías que realizan los órganos de fiscalización superior, *tienen un alto grado de confiabilidad, en cuanto a su marco jurídico y técnico bajo el cual, teóricamente, se desarrollan*, en virtud de que aún y cuando éstos sean parte del Gobierno mismo, por estar dotados de autonomía técnica y de gestión, se fiscalizan por ser beneficiarias de fondos públicos. Los órganos de fiscalización superior, concretamente el de Michoacán, dispone de personal profesional y experto, que tiene clara comprensión de los objetivos generales y específicos de su función, conforme a su marco jurídico, sin embargo, la comprobación definitiva de mi hipótesis depende de la personalidad profesional real y la independencia mental con que cada servidor público adscrito a la función fiscalizadora actúe, lo cual requeriría de la realización de pruebas psicométricas y observación directa del comportamiento de los mismos durante el ejercicio de sus funciones, lo que exige una interacción más directa, que difícilmente lograría, además de un tiempo que el objeto inicial del presente trabajo (acceder a mi examen de licenciatura), no me permite.



## Propuesta

Que se reglamente formalmente el perfil de todos los servidores públicos que prestan sus servicios en el Órgano de Fiscalización Local.

La instauración del Servicio Civil de Carrera para los servidores del órgano de fiscalización superior, sería una herramienta para la constante mejora de la importante función de revisión de las cuentas públicas, dado que dicho servicio implica la frecuente evaluación de la capacidad técnica, profesional y personal de dichos servidores públicos.

Dado que en fechas próximas entrara en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental y es de aplicación obligatoria para los tres ordenes de gobierno, así como en las Entidades y todo aquel organismo que reciba subsidio del Erario Público, en poco tiempo será necesario dotar al país con Contadores que cuenten con los suficientes conocimientos para enfrentar las responsabilidades en las áreas gubernamentales, por lo que podría nuestra facultad ser la pionera en implementar en su plan de estudios la materia de Contabilidad Gubernamental, por lo que existirá la imperiosa necesidad de crear la especialidad y maestría de Auditoría Gubernamental, para que nuestra Alma Mater cuente con profesionistas egresados los cuales cuenten con los conocimientos necesarios para la realización de este tipo de Auditorias.

Dado que el marco jurídico de la fiscalización lo permite, sería provechoso que las entidades de fiscalización de las legislaturas estatales en el país, suscribieran convenios de colaboración con las áreas de control interno de los entes fiscalizados los cuales deberán estar certificados por las entidades de fiscalización de las legislaturas estatales, en donde se coordine para el seguimiento de las recomendaciones y soluciones a los problemas detectados, previo el diseño de procedimientos mínimos de aplicación obligatoria, así como la armonización de papeles de trabajo e informes.



## Bibliografía

<http://celem.michoacan.gob.mx>

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Manual de Inducción. Versión 5. México, septiembre de 2007.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Texto vigente.

Última reforma publicada DOF 29-07-2010. [En línea].

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

### **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.**

Ley Publicada en el Periódico Oficial Del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.

Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial: el 14 de Octubre del 2010. [En línea].

Disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>

### **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.**

Última Reforma DOF 18-06-2010. [En línea].

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

### **Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.**

Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial, el 2 de Junio del 2010, Quinta Sección, Tomo: Cxlix, Num: 22.

Ley Publicada en el P. O. el día viernes 28 de marzo del 2003, Segunda Sección. [En línea].



Disponible

en:

[http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod\\_Biblioteca/archivos/341\\_bib.pdf](http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/341_bib.pdf)

### **Ley de Coordinación Fiscal.**

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978  
Última Reforma DOF 24-06-2010. . [En línea].

Disponible en: <http://w00ww.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

### **Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán.**

Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de Noviembre de 2007.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 14 De Octubre Del 2003.

Decreto Número 279.

### **Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria.**

México. Diario Oficial de la Federación, 1 de octubre de 2007.

106

### **Ley De Fiscalización Superior De La Federación.**

México. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2007. (Derogada)

### **Instituto Mexicano De Contadores Públicos.**

Auditoría a las Cuentas Públicas. Comisión de Auditoría a Cuentas Públicas.

### **Instituto Mexicano De Contadores Públicos.**

Normas y Procedimientos de Auditoría 19ª. Ed. México 2000.

Manual de estudio para la presentación del examen de ingreso a la ASF-DGARFEMu8u

M.C. Hernández Sampieri Roberto; Metodología de la Investigación; Mc Graw-Hill; México; 2007.

Mendivil Escalante Víctor Manuel. (2002). Elementos de auditoria. México: Ecafsa.



Párrafo 10 del boletín 1010 de normas y procedimientos de auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Remusat Galván Clovis Fernando. (2006) El Presupuesto de Ingresos Municipal. México. Tesis de Licenciatura de Contador Público [Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas de la UMSNH].

Página electrónica Auditoría Superior de Michoacán; recuperado septiembre de 2010. (Antecedentes).