











GUÍA PARA EL CIUDADANO

¿QUÉ ES Y QUÉ HACE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN?

ÍNDICE

 Introducción	5
 ¿Qué es fiscalizar?	6
 El federalismo mexicano: cómo funciona	7
 Asignación de recursos y su vigilancia	9
 Características de la fiscalización superior	10
 Los Órganos Internos de Control y la Fiscalización Superior	11
 La planeación	12
 Modalidades de auditoría	13
 Informes de auditoría	14
 Acciones promovidas	15
 Control y seguimiento de observaciones	17



Introducción

Una de las principales obligaciones de quienes administran recursos públicos es rendir cuentas de su actuación, ya que el dinero proviene de los impuestos que la sociedad paga al gobierno y, por la misma razón, es importante para los ciudadanos saber cómo y en qué se gasta.

Para vigilar el buen uso de los recursos públicos, la sociedad está representada por organismos especializados tanto en México como en otros países. Estos organismos son conocidos como entidades de fiscalización superior y se encargan de auditar el ejercicio del gasto.

En nuestro país hemos contado con organismos encargados de vigilar el correcto uso de los recursos públicos desde 1824. Tras una etapa de modificaciones administrativas a lo largo del siglo XIX, y como resultado de la evolución democrática, con la Reforma Constitucional de 1999 se creó una institución con autonomía técnica y de gestión para llevar a cabo esta importante función: la Auditoría Superior de la Federación.

¿Qué es fiscalizar?

Fiscalizar es esencialmente revisar, auditar, vigilar. El propósito es comprobar el cumplimiento de los programas establecidos, la utilización adecuada de los recursos asignados y la obtención de resultados satisfactorios.

Ahora bien, ¿de dónde se obtienen los datos y la información sobre lo que se va a revisar?

Existe un documento único que consigna todas las operaciones llevadas a cabo a lo largo de un año por las instituciones que ejercen un presupuesto de gobierno: la **Cuenta Pública**. En este documento se detalla el ejercicio del gasto de los programas de gobierno diseñados para cubrir necesidades de la población como infraestructura, servicios de salud, educación, seguridad pública, apoyo a grupos vulnerables, comunicaciones, cultura y esparcimiento.



Para entender mejor cómo se programa, ejerce y fiscaliza el presupuesto, es necesario hablar de la organización del Gobierno de la República.

El federalismo mexicano: cómo funciona

En la Constitución de 1917 se crearon las bases del gobierno tal como lo conocemos hoy, una República Federal con **división de poderes** y tres diferentes **órdenes de gobierno**. Veamos cada uno de ellos.

Los tres Poderes de la Unión son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El **Poder Ejecutivo**, integrado por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado (Gobernación, Relaciones Exteriores, Economía, etc.) y una serie de organismos desconcentrados, y descentralizados (por ejemplo PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Servicio de Administración Tributaria), los cuales se encargan de diseñar y poner en práctica programas y políticas de acuerdo con sus ámbitos de competencia.

El **Poder Legislativo**, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores, tiene por misión proponer o modificar las leyes que nos rigen.

El **Poder Judicial**, integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Federal Electoral y distintos Tribunales; imparte justicia, vela por la legalidad de los actos de gobierno y la aplicación de las sanciones correspondientes.

Esta división de poderes, aparte de tener un sentido eminentemente práctico, tiene la función de mantener un equilibrio entre los distintos órganos de gobierno para que ninguno de ellos tenga un poder excesivo, actúe de manera discrecional o exceda sus atribuciones. Se trata, así, de un sistema de pesos y contrapesos en el cual todos vigilan a todos, con el fin de evitar un ejercicio arbitrario del poder.

Respecto de los órdenes de gobierno, en México tenemos tres: **Federal, Estatal y Municipal**.

La República Mexicana está integrada por 32 entidades federativas: 31 estados y un Distrito Federal; éstas, a su vez, están formadas por **municipios**, y en el caso del Distrito Federal, por **delegaciones**. Cada orden de gobierno tiene atribuciones precisas y leyes que rigen su actuación. Por ejemplo, la custodia de la integridad de nuestro territorio y de nuestras costas corresponde al orden federal, y es ejercida por la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

Por su parte, las entidades federativas cuentan con sus respectivos Congresos Locales, que legislan sobre materias de competencia estatal, como los casos del pago de tenencias o de impuestos locales.

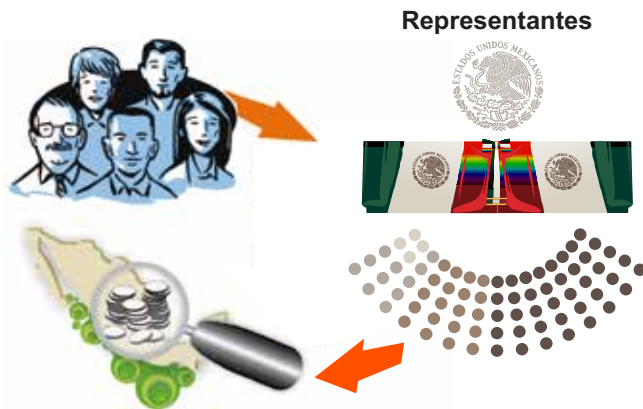
Por último, los municipios y las delegaciones del Distrito Federal son la autoridad más cercana al ciudadano y se ocupan de proveerlo de bienes y servicios, como por ejemplo los servicios de limpia o de bacheo de calles.



Asignación de recursos y su vigilancia

Cada orden de gobierno requiere prever sus **ingresos y egresos**. En el ámbito federal corresponde al Senado de la República y a la Cámara de Diputados definir el monto de los ingresos que se percibirán y, en cuanto a los egresos o gastos, únicamente a la Cámara de Diputados le corresponde discutir y aprobar las propuestas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sobre la cantidad de dinero que se gastará en un **año fiscal**, que abarca del 1º de enero al 31 de diciembre.

¿Por qué los Diputados? Esencialmente, porque fueron elegidos como representantes de la ciudadanía; por ello, la Constitución prevé que sea la Cámara de Diputados la que, a nivel federal, tenga la potestad de revisar, de fiscalizar el destino de los recursos aprobados una vez que el gasto ha sido ejercido, es decir, cuando se ha terminado el año fiscal. Los estados de la República cuentan con un mecanismo similar.



La **fiscalización superior**, es decir, aquella de más alto rango y nivel, es un ejercicio complicado desde el punto de vista técnico, y requiere de mucho tiempo de trabajo. Debido a la magnitud, el volumen de las operaciones que se revisan, y su complejidad, la Cámara delega estas funciones en un órgano fiscalizador, dotado de autonomía técnica y de gestión, que informa a los Diputados, a las propias instituciones auditadas y a la ciudadanía, sobre lo que se ha hecho con los recursos públicos al término de un año: la **Auditoría Superior de la Federación (ASF)**.

Características de la fiscalización superior

Coloquialmente, se dice que no se puede ser juez y parte. Por ello, en todos los países es un principio reconocido la necesidad de dotar a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de atribuciones, a nivel constitucional, que les permitan hacer su trabajo de manera independiente y con las herramientas metodológicas necesarias. Esto, además, genera confianza en los resultados obtenidos.

En el caso de la ASF, la **autonomía técnica** se refiere a que es la propia Institución la que determina qué áreas u organismos van a ser auditados, la muestra a revisar, y el enfoque o tipo de auditoría al que se les someterá.

En cuanto a la **autonomía de gestión**, nos referimos a que, por ley, la ASF decide libremente sobre la administración de su presupuesto, políticas de contratación y la definición o modificación de su organigrama.

Hay que aclarar que, como cualquier organismo público que ejerza un presupuesto, la ASF está obligada a rendir cuentas, en este caso, a la Cámara de Diputados, a través de la **Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF)**.

Asimismo, el proceso de auditoría debe atender estrictamente lo dispuesto en la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, ley constitucional en la materia, que prevé mecanismos para que los organismos auditados cuenten con garantías de audiencia y plazos específicos para presentar información y pruebas en su descargo, e incluso, impugnar los resultados de auditoría.

Adicionalmente, la ASF cuenta con una estricta **Política Institucional de Integridad** que incluye sus **Códigos de Ética** y de **Conducta**, así como **Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses**, que deben ser respetados en todo momento por sus funcionarios, a fin de ejercer sus funciones con probidad y honestidad.

Por otra parte, la Institución se apega estrictamente a un **Marco de Normas Profesionales**, aplicado y reconocido por la comunidad auditora internacional, y a las **mejores prácticas** en la materia, que garantizan la actualización continua y el correcto desempeño de los procesos de auditoría.

Nos quedan por explicar otros dos criterios centrales en el ejercicio de la fiscalización superior en nuestro país, los cuales definen sus características esenciales: los principios de anualidad y posterioridad. Analicemos un poco más las implicaciones que éstos tienen.



La **anualidad** consiste en que las auditorías revisan asuntos de un año fiscal específico. En principio, la ASF cuenta con facultades para revisar las operaciones consignadas en la Cuenta Pública correspondiente, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública Federal e, inclusive, de particulares que ejerzan recursos federales, así como estados y municipios que utilicen Recursos Federales Transferidos.

En cuanto a la **posterioridad**, ésta se refiere a que únicamente se pueden auditar recursos ejercidos, es decir, que hayan sido gastados efectivamente durante el año fiscal. La Cuenta Pública es como una fotografía de lo que ocurrió administrativamente en el país, y que sólo puede ser vista cuando se ha revelado completamente.¹

Por ley, el **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública** (IRCP) se entrega a la Comisión de Vigilancia de la ASF a más tardar el 20 de febrero del año siguiente y se hace del conocimiento de la ciudadanía.

Los Órganos Internos de Control y la Fiscalización Superior

Conviene aclarar la diferencia entre las actividades que realizan la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los Órganos Internos de Control (OIC). La ASF actúa una vez concluido el año fiscal; los OIC o contralorías, a lo largo de toda la gestión.

Una contraloría pertenece y forma parte del organismo que audita, cuenta con un mandato específico respecto de qué y cómo auditar y es la que está encargada de aplicar sanciones o medidas correctivas en la institución pública correspondiente.

Contar con la labor de dos organismos auditores, uno interno y otro externo, permite una mejor vigilancia de los recursos y la posibilidad de una mejora administrativa.

¹ Véase Cuenta Pública Ciudadana (www.SHCP.gob.mx)

La planeación

Existe una etapa preparatoria en la que la ASF toma una serie de decisiones para la organización de las labores por efectuar; el resultado de dicho trabajo es el **Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF)**.

En dicho Programa se determina cuáles instituciones y programas serán fiscalizados y el enfoque o tipo de auditoría más adecuado para alcanzar el objetivo, a través del ejercicio de las atribuciones de autonomía técnica y de gestión de la ASF y cumpliendo con los requisitos de anualidad y posterioridad. Además, se pueden tomar en cuenta las sugerencias de la Cámara de Diputados y factores como los montos presupuestales, su impacto social, o que requieran de una estricta vigilancia.



12

Por otra parte, el volumen de operaciones registradas en un año es muy amplio, y no sería posible, en función del tiempo disponible, revisar todas las transacciones. Es por ello indispensable hacer una selección de los renglones más significativos del presupuesto que, de manera individual y en conjunto, proporcionen una **muestra representativa** del rubro fiscalizado.

La selección de la muestra es el resultado de un cuidadoso proceso que incluye estudios y análisis técnicos para determinar los rubros presupuestales de mayor impacto en la gestión gubernamental a lo largo del año.

Una vez determinado el conjunto de auditorías a llevar a cabo, personal de las distintas áreas técnicas de la ASF realiza las revisiones, visitas, análisis y evaluaciones que corresponden a cada modalidad de auditoría. ¿Cuáles son las opciones?

Modalidades de auditoría

Existen, en términos generales, dos tipos de auditoría.

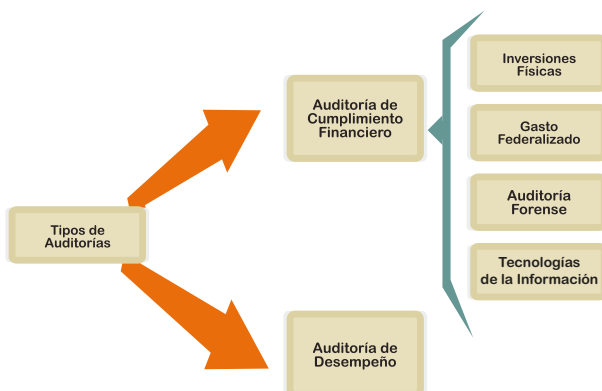
Las **Auditorías de Cumplimiento Financiero** revisan la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por la Cámara de Diputados, así como el cumplimiento de la normativa correspondiente.

En este ámbito se incluyen las Auditorías de Inversiones Físicas donde se revisan las obras públicas para evaluar si se cumplen los estándares de calidad previstos, qué tan adecuados son los precios y si la obra fue entregada en tiempo y forma, entre muchos otros aspectos.

Dentro de la modalidad de Cumplimiento Financiero también se desarrollan las Auditorías al Gasto Federalizado, donde se revisa el buen uso de los recursos y cumplimiento de metas y objetivos de los fondos destinados en estados y municipios a renglones como la educación, la salud, la creación de infraestructura básica, la atención a pueblos indígenas, el abatimiento de la pobreza y la seguridad pública.

Otra modalidad de auditoría dentro de este rubro son las Auditorías Forenses, que consisten en la revisión y el análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación de un presunto ilícito.

Las **Auditorías del Desempeño** se orientan a constatar el cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales, si fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como el impacto y beneficios que tuvieron entre la ciudadanía.



Informes de auditoría

Una vez efectuadas las revisiones, que implican acopio de información relevante, visitas a las dependencias y comunicación con los funcionarios de los organismos fiscalizados, la ASF redacta un Informe de Auditoría, en el que se difunden los resultados de la fiscalización superior.

El conjunto de informes de auditoría se presenta a más tardar el 20 de febrero a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF, integrada por 30 legisladores de todos los partidos políticos, y se hace público en el sitio de Internet de la ASF (www.asf.gob.mx) a partir de la entrega oficial del documento.

El Informe está integrado por un Tomo Ejecutivo y los distintos informes de auditoría editados de manera individual; a partir de la Cuenta Pública 2009 se han publicado fascículos independientes, que permiten al lector una consulta directa más sencilla.



En cada informe de auditoría encontramos el nombre de la institución u organismo o programa auditado, el tipo de auditoría realizada, los criterios de selección aplicados, el objetivo, alcance y resultados del proceso de auditoría. En esta última sección se detallan los procedimientos seguidos, los hallazgos y los argumentos vertidos. Por último, se indican las acciones y observaciones recomendadas por la ASF, así como el dictamen de la auditoría y distintos apéndices.

Acciones promovidas

La auditoría no es un procedimiento orientado exclusivamente a la aplicación de sanciones; se trata más bien de proporcionar a los organismos auditados información clara, fidedigna y objetiva acerca de su actuación, con el fin de que corrijan errores, prevean áreas de riesgo, evalúen la posibilidad de introducir cambios en los procesos para hacerlos más eficientes y detecten áreas donde sea factible un mejor desenvolvimiento.

La **recomendación** implica la propuesta de sugerencias de carácter preventivo para mejorar la gestión gubernamental.

Cuando se presume un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, se emite un **pliego de observaciones**, en el que se detallan las observaciones de carácter económico a las que haya lugar, y su costo en dinero.

En caso de que se detecte una posible evasión fiscal, se emite una **promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal** con la cual se informa del asunto a la autoridad tributaria para que actúe al respecto.

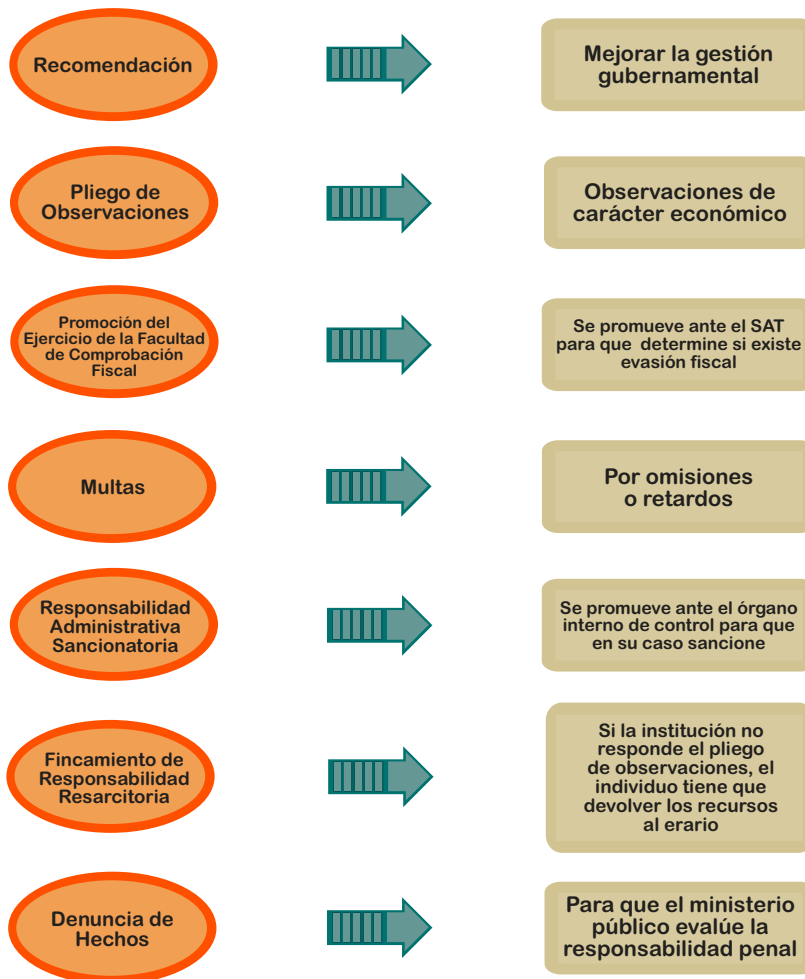
De igual forma, la ASF tiene la facultad de imponer directamente **multas** a funcionarios públicos por omisiones o retardos en el cumplimiento de los requerimientos de información del órgano fiscalizador en el curso de una auditoría.

Asimismo, si en la auditoría se encuentran elementos que permitan presumir que se cometieron actos irregulares, se procede de tres maneras distintas:

Se denuncia al infractor ante las instancias internas de control competentes a través de una **promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria**; esto sucede cuando los servidores públicos incumplen disposiciones legales y normativas en el desempeño de sus actividades.

Cuando un pliego de observaciones no es atendido por el organismo revisado, la ASF inicia un procedimiento llamado **fincamiento de responsabilidad resarcitoria**. Este proceso se dirige hacia la persona responsable, no a la entidad, e implica que sea el individuo quien indemnice al erario público, con sus propios recursos, por los daños o perjuicios ocasionados, a través de un monto monetario estimado.

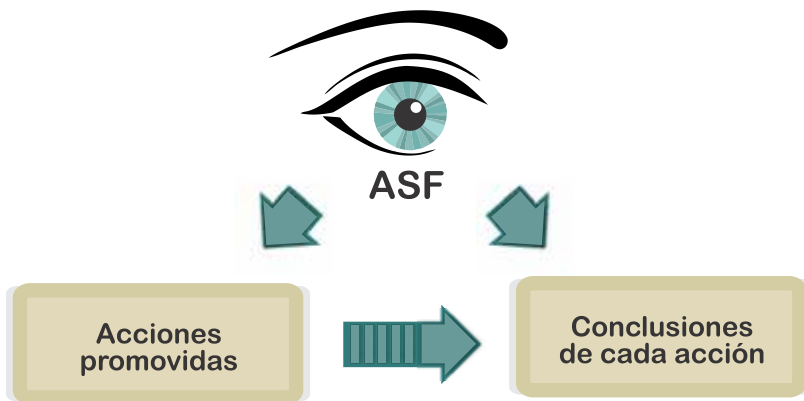
Del mismo modo, la ASF puede presentar, ante el Ministerio Público, **denuncias de hechos**, que implican responsabilidad penal por presumirse la comisión de un delito.



Control y seguimiento de observaciones

Para efectos de control y seguimiento de las acciones promovidas y de los pliegos de observaciones emitidos, la ASF los mantiene en un registro informático preciso, el Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías, en el cual se registra, valida y controla la información, para efectos de su seguimiento y cierre.

A lo largo del proceso, los entes auditados pueden presentar pruebas en cualquiera de tres momentos: durante la auditoría, después de la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y durante los plazos legales de seguimiento de las acciones promovidas. El plazo de presentación de pruebas expira con la emisión del Pliego Definitivo de Responsabilidades.



Este es, de manera general, el proceso que lleva a cabo la ASF para cumplir su misión de proporcionar, de manera oportuna y fundamentada, información sobre el empleo que los distintos entes gubernamentales hacen de los recursos públicos y los resultados obtenidos.

Hay que observar que estos mecanismos no son estáticos; constantemente son revisados para garantizar la pertinencia de los métodos de auditoría utilizados y enriquecerlos con los avances y las mejores prácticas en la materia a nivel mundial.

La fiscalización superior está presente en muchos ámbitos, y el conocimiento de sus resultados permite al ciudadano tener una visión más clara y objetiva respecto del desempeño real de la gestión pública.

En el sitio de Internet de la Auditoría (www.asf.gob.mx) podrá encontrar información más detallada respecto a nuestra institución y sus distintas actividades; lo invitamos a consultar ahí los temas de su interés.

Auditoría Superior de la Federación

Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle, Del. Benito Juárez, 03100
México, D.F.

difusion@asf.gob.mx

