



GUÍA PARA LA CIUDADANÍA

¿QUÉ ES Y QUÉ HACE LA AUDITORÍA PUEBLA?

MENSAJE DEL AUDITOR SUPERIOR

La función de fiscalización superior forma parte del sistema de rendición de cuentas; constituye un pilar fundamental de la mejora administrativa, no sólo por su carácter de control externo y la detección de posibles irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos, sino también para garantizar el cumplimiento de los programas de gobierno.

De esta manera, en la medida en que las instituciones públicas sean sólidas, los espacios para la corrupción se reducen y se fortalecen los principios de transparencia y eficiencia de los procesos gubernamentales. Es por ello, que las entidades de fiscalización superior desempeñan una función determinante para combatir la corrupción, además de ser impulsoras para la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos.

En este contexto y con el propósito de dar cumplimiento a los fines de la fiscalización superior, la Auditoría Superior del Estado de Puebla (Auditoría Puebla) emitió su Plan Estratégico 2012-2019, que tiene como objetivos principales orientar sus acciones y contribuir a la generación de valor público, así como la fiscalización efectiva de los recursos y la gestión de los sujetos de revisión.

Es así que el citado Plan Estratégico en su Eje 4: Vinculación Efectiva, prevé el fomentar prácticas de buen gobierno y una interrelación en la acción de gobierno, así como involucrar la participación ciudadana, de forma tal que se establezcan sinergias con todos los actores que inciden en el combate a la corrupción y la impunidad.

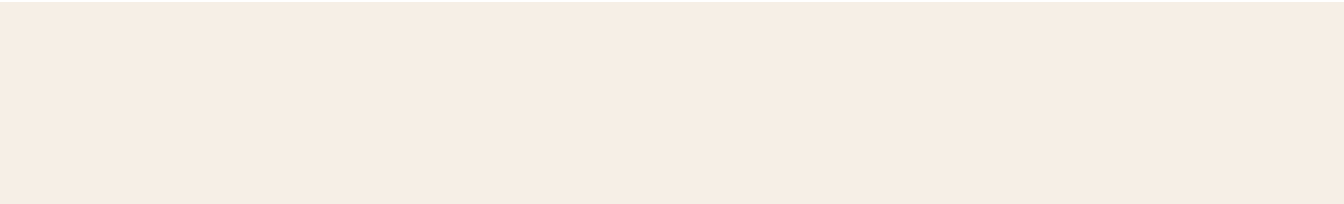
En este orden de ideas, se presenta la presente Guía como una de las estrategias para dar a conocer a la sociedad, las acciones de la Auditoría Superior del Estado en materia de control de recursos públicos, así como para fomentar la rendición de **Cuentas Claras para Puebla**.

Dr. David Villanueva Lomelí

Auditor Superior del Estado de Puebla

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| · INTRODUCCIÓN | 7 |
| · ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN PUEBLA..... | 9 |
| · DE LOS PODERES DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS..... | 10 |
| · ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y SU VIGILANCIA..... | 12 |
| · ¿QUÉ ES FISCALIZAR?..... | 14 |
| · FISCALIZACIÓN SUPERIOR..... | 15 |
| · LAS CONTRALORÍAS Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR..... | 16 |
| · AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO..... | 17 |
| · MODELO DE FISCALIZACIÓN EFECTIVA..... | 19 |
| · PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍAS..... | 20 |
| · AUDITORÍAS IMPLEMENTADAS..... | 21 |
| · INFORME DEL RESULTADO..... | 23 |
| · ACCIONES PROMOVIDAS..... | 24 |
| · ACCIONES PREVENTIVAS..... | 26 |



INTRODUCCIÓN

Una de las principales obligaciones de quienes administran recursos públicos, es rendir cuentas de su uso, ya que el dinero proviene de las contribuciones que la ciudadanía paga al gobierno y por la misma razón es importante saber cómo y en qué se gasta.

La fiscalización superior consiste en vigilar el uso responsable de los recursos públicos, y para tal efecto se crearon las Entidades de Fiscalización Superior Locales, encargadas de revisar los ingresos y el ejercicio del gasto a nivel estatal y municipal.

Con el trabajo de estos organismos, el ciudadano tiene una mayor certeza respecto del desempeño de la gestión pública.

Esta Guía se presenta con el fin de dar respuesta a las preguntas **¿QUÉ ES Y QUÉ HACE LA AUDITORÍA PUEBLA?**; en ella encontrarán nuestra Misión, Visión y Valores institucionales.





ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN PUEBLA

La primera Constitución Política del Estado de Puebla, que data del año **1825**, estableció como parte de las facultades del Congreso, pedir anualmente cuentas al gobierno, teniendo como referente el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de **1824**.

La Constitución del Estado de Puebla de **1861**, establecía en su artículo 95 que habría una sesión de glosa a cargo de una Comisión Inspectorá nombrada por el Congreso Local, a la que debería informar cuál era la situación de la administración pública. En **1880** cuando se modificó esa Constitución, se estableció que el Congreso designaría al jefe y empleados de la Contaduría General, que sería inspeccionada a través de la Comisión respectiva.

En **1882** se publicó la primera Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, misma que como parte de la evolución de la Administración Pública en el Estado, fue sujeta a diversas reformas en los años de 1888, 1895 y 1932, hasta su abrogación en el año 1990.

Posteriormente se creó la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, que estuvo fundamentada en la Ley Orgánica y Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda que se expidió el **17 de agosto de 1990**. El **5 de marzo de 2001** se publicó el decreto que reformó la Constitución Política del Estado, en la que desapareció la Contaduría Mayor de Hacienda y en su lugar se instituyó el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla. En consecuencia, en el mes de **junio de 2001**, se expidió la Ley del Órgano de Fiscalización Superior.

Finalmente, con el objeto de robustecer la credibilidad de la ciudadanía en la Entidad de Fiscalización Superior del Estado, y de acuerdo con la tendencia nacional de homologar a las instituciones de fiscalización superior con la recién creada Auditoría Superior de la Federación, el **28 de noviembre de 2012** se publicó el decreto del H. Congreso del Estado, mediante el cual, se transformó el Órgano de Fiscalización Superior en la Auditoría Superior del Estado de Puebla (Auditoría Puebla).

DE LOS PODERES DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro sistema de Gobierno se divide en tres diferentes **órdenes: federal, estatal y municipal**, así como en **los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial**.

Esta división de Poderes, mantiene un equilibrio entre los distintos órganos de gobierno para que ninguno de ellos ejerza mayor poder del que tiene conferido, se trata de un **sistema de pesos y contrapesos** en el cual todos vigilan a todos, con el fin de evitar un ejercicio arbitrario del poder. Cada uno de los Poderes tiene funciones precisas de acuerdo a las leyes y estructuras específicas para sus labores.

PODER EJECUTIVO

La **Administración Pública Centralizada** en el Estado de Puebla se integra por la Oficina del Gobernador, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, así como las Unidades Administrativas que dependan directamente del(a) Gobernador(a).

El Gobernador del Estado, como titular del Poder Ejecutivo puede convenir con el gobierno federal, con otros estados, con los ayuntamientos y otros organismos, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

La **Administración Pública Paraestatal** se conforma por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, las comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, los cuales se encargan de diseñar y poner en práctica programas y políticas de acuerdo con sus ámbitos de competencia.





PODER LEGISLATIVO

Lo conforma el **Honorable Congreso del Estado de Puebla**, el cual se integra por 41 diputados y tiene como función crear o modificar las leyes que nos rigen. Asimismo, la **Auditoría Superior del Estado** que depende del Congreso Local, es la institución encargada de fiscalizar, controlar y evaluar el gasto público.



PODER JUDICIAL

Lo integran el **Tribunal Superior de Justicia**, la Junta de Administración del Poder Judicial del Estado, los juzgados civiles, familiares, penales, especializados en adolescentes y de ejecución, los juzgados municipales, los de paz, los jueces supernumerarios y los juzgados indígenas; quienes se encargan de decidir las controversias del orden civil, familiar, penal y las demás que le competan conforme a las leyes, así como de la aplicación de las sanciones correspondientes.



EL MUNICIPIO

Como un **nivel de gobierno** encontramos al Municipio, que constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Cada municipio, es **gobernado por un Ayuntamiento** de elección popular directa, que se encuentra integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que la ley determina.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y SU VIGILANCIA

Los recursos económicos que le corresponden a cada nivel de gobierno se asignan de distintas maneras:

NIVEL ESTATAL

Corresponde al H. Congreso del Estado de Puebla aprobar las **leyes de ingresos y de egresos del Estado** que deban regir para cada año.

La **Ley de Ingresos del Estado** fija y regula las cuotas, tasas y tarifas correspondientes a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás conceptos de ingresos que conforman la hacienda pública estatal, los cuales deben ser suficientes para cubrir el Presupuesto de Egresos. Además, el Estado cuenta con otros ingresos como participaciones federales, incentivos económicos, fondos de aportaciones federales y reasignaciones, que se reciben y se ejercen de conformidad con las leyes federales y estatales que los regulen y los convenios que se suscriban.

La **Ley de Egresos del Estado y Presupuesto de Egresos**, contiene el cálculo de los gastos previstos para el ejercicio fiscal correspondiente. Es preparado por el Ejecutivo del Estado y presentado ante el H. Congreso Local para su aprobación.



NIVEL MUNICIPAL

El Ayuntamiento presenta al H. Congreso del Estado a través del Ejecutivo Estatal, previa autorización de cuando menos las dos terceras partes, **la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio**, para el ejercicio fiscal correspondiente, en la que se fijan igualmente impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y demás ingresos.

La Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica Municipal otorgan autonomía al municipio, lo cual le permite manejar libremente su patrimonio, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas les establezcan.

Asimismo, es facultad del Ayuntamiento aprobar su **Presupuesto de Egresos** por cada ejercicio fiscal, a más tardar cinco días después de la aprobación de su ley de ingresos; debiendo publicarlo en el Periódico Oficial del Estado para garantizar a la ciudadanía que los recursos económicos se traduzcan en obras, servicios y acciones concretas de beneficio social.

DE LA VIGILANCIA

La **Constitución Política del Estado faculta al H. Congreso para revisar y fiscalizar el uso de los recursos aprobados, una vez que éstos se han ejercido**. Y ¿por qué los diputados? esencialmente, porque fueron elegidos como representantes de la ciudadanía.

El H. Congreso Local, en términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, a través de la **Comisión General Inspectoradora de la Auditoría Superior del Estado de Puebla**, tiene entre otras atribuciones, las siguientes:

- Ser el conducto de comunicación y coordinación entre el H. Congreso del Estado y la Auditoría Puebla para supervisar sus actividades.
- Informar al H. Congreso del Estado de las irregularidades en que hayan incurrido quienes administran los recursos públicos.

La Auditoría Superior del Estado de Puebla, por conducto de la Comisión Inspectoradora, entregará para su aprobación al H. Congreso del Estado, los Informes del Resultado de la Revisión de las Cuentas Públicas en cualquiera de los periodos de sesiones.

¿QUÉ ES FISCALIZAR?

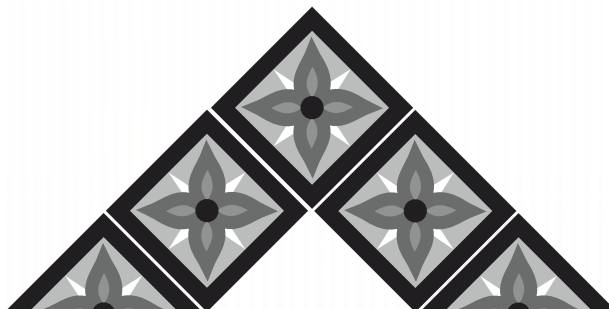
Es la revisión, supervisión, evaluación, control y seguimiento que se hace del ejercicio de los recursos públicos conforme a las disposiciones legales, además de verificar el cumplimiento a los objetivos contenidos en planes y programas de gobierno, con el propósito de detectar desviaciones y prevenir, corregir, mejorar y/o sancionar a los servidores públicos responsables.

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

Existe el **documento único** que contiene todas las operaciones llevadas a cabo a lo largo de un año por las instituciones que ejercen un presupuesto público denominado **Cuenta Pública**, la cual se integra por estados financieros, presupuestales y programáticos, así como por otra información contable y financiera.

En este documento, se **detalla cómo se gastaron los recursos económicos** en los programas de gobierno diseñados para cubrir necesidades de la población, como obras públicas, servicios de salud, educación, seguridad pública, apoyo a grupos vulnerables, comunicaciones, cultura, entre otros.

La Cuenta Pública es como una fotografía de lo que ocurrió administrativamente en el estado y los municipios, y que sólo puede ser vista cuando se ha revelado completamente.



FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Es la función ejercida por la Auditoría Superior del Estado de Puebla, que consiste en la revisión, control y evaluación de las cuentas públicas, documentación comprobatoria y justificativa, así como cualquier información relacionada con la captación, recaudación, manejo, administración, resguardo, ejercicio y aplicación de recursos, fondos, bienes o valores públicos.

El proceso de auditoría debe atender estrictamente lo dispuesto en la **Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla**, que establece los mecanismos para que los entes auditados cuenten con garantía de audiencia y plazos específicos para presentar información y pruebas en su justificación, e incluso, impugnar los resultados.

La **función de fiscalización superior** se realiza conforme a los **principios** de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Sin perjuicio del principio de posterioridad, la Auditoría Puebla puede realizar **revisiones preventivas** durante el año.

Para concluir el **proceso de fiscalización superior** de las Cuentas Públicas y elaborar los Informes del Resultado, la Auditoría Superior del Estado de Puebla, cuenta con **doce meses**, a partir del vencimiento del plazo de presentación de las mismas.



LAS CONTRALORÍAS Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Es importante aclarar la diferencia entre las actividades que realizan la Secretaría de la Contraloría, las Contralorías Municipales y la Auditoría Superior del Estado de Puebla.

La Secretaría de la Contraloría se encarga de examinar durante el año, el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto y la ley de egresos del Estado.

Las Contralorías Municipales vigilan en el año, el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos del municipio.

La Auditoría Superior del Estado una vez concluido el año, fiscaliza los recursos ejercidos por los Poderes del Estado, Ayuntamientos, organismos autónomos, entidades paraestatales y paramunicipales, y en general, por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, mandato, fondo y demás, que por cualquier razón recauden, manejen, ejerzan, resguarden o custodien recursos, fondos, bienes o valores públicos estatales, municipales o federales, tanto en el país como en el extranjero.

Contar con la labor de tres organismos fiscalizadores, permite una mejor vigilancia de los recursos y la posibilidad de una mejora administrativa.

AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

La Auditoría Superior del Estado de Puebla, es **la unidad de fiscalización, control y evaluación** dependiente del Congreso del Estado, **con autonomía técnica y de gestión** en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La Auditoría Puebla está a cargo de un **titular** denominado **Auditor Superior**, que es electo por los miembros del H. Congreso del Estado, de una terna que surge de la convocatoria pública que emita el propio Congreso Local. El Auditor Superior durará en su cargo un periodo de 7 años, pudiendo ser ratificado por una sola vez para un periodo igual.

Es **Misión** de la Auditoría Superior, realizar la fiscalización superior de los Sujetos de Revisión Obligados, de manera autónoma, objetiva e imparcial, contribuyendo a una efectiva rendición de cuentas, basada en principios de legalidad e integridad, que permitan fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y la generación de valor a la sociedad.

La Auditoría Puebla tiene como **Visión**, consolidarse como una institución confiable e imparcial comprometida con la sociedad en la revisión, control y evaluación de la gestión pública, siendo modelo nacional de fiscalización efectiva y combate a la corrupción.

Los **Valores** que rigen el trabajo cotidiano de la Auditoría Superior del Estado son **autonomía; imparcialidad; objetividad; integridad; legalidad; y confidencialidad.**

La Auditoría Puebla, consciente de la importancia de su función y de la responsabilidad que ésta implica, con el propósito de garantizar el actuar **honesto, ético y profesional del personal que la conforma**, implementa mecanismos que promueven y fortalecen la integridad en las labores como

son: **Código de Ética, Código de Conducta, Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses y Comité de Integridad.**

La Auditoría Puebla cuenta con **Sistemas de Gestión** que contribuyen a fortalecer la credibilidad y la confianza de la sociedad, permitiendo a su vez, el reconocimiento como una institución impulsora de la calidad y la mejora continua.

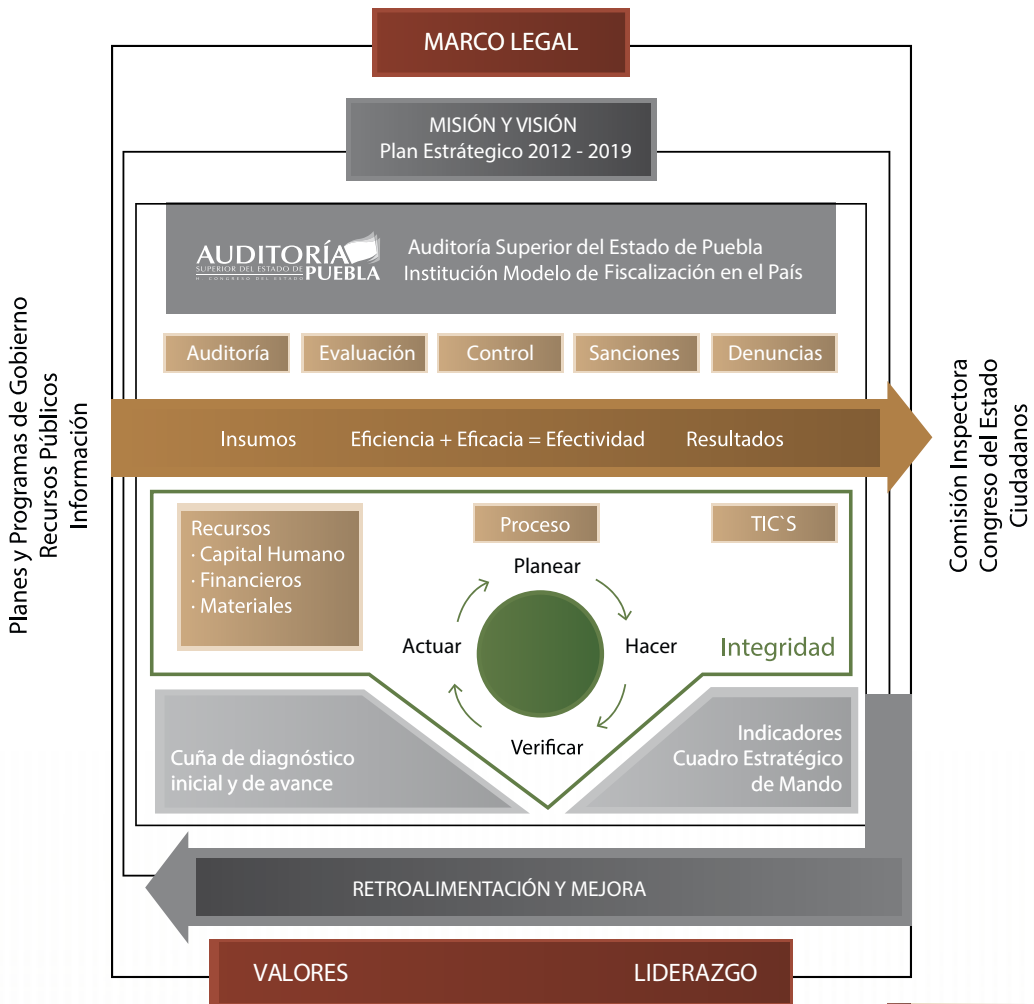
La revisión permanente de los sistemas de gestión se fundamenta en la **"Cultura Organizacional"** y en el cumplimiento del marco normativo que rige el actuar del personal, a fin de ejercer sus funciones con integridad y honestidad.

Como cualquier organismo público que ejerce un presupuesto, la Auditoría Superior del Estado de Puebla está obligada a rendir cuentas al H. Congreso del Estado, a través de la **Comisión General Inspectora de la Auditoría Superior del Estado de Puebla.**



MODELO DE FISCALIZACIÓN EFECTIVA

La Auditoría Puebla funciona bajo un modelo que cuenta **con procesos claros, formales, documentados y legitimados**, que tiene por objeto realizar de manera permanente la fiscalización superior a los Sujetos de Revisión Obligados. Este modelo se resume en el siguiente diagrama:



PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍAS

Existe una etapa previa en que la Auditoría Superior del Estado de Puebla toma una serie de decisiones para la organización de sus labores. El resultado de este trabajo es el **Programa Anual de Auditorías**, en el que se determinan los programas y recursos a revisar, así como el enfoque o tipo de auditoría más adecuado para alcanzar el objetivo.

Por otra parte, el volumen de operaciones programáticas, contables y financieras 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 rubros más importantes del presupuesto, mismos que de manera individual y en conjunto, proporcionen una **muestra representativa** de la gestión o administración del ente 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, se realizan las revisiones, visitas, análisis y evaluaciones que corresponden a cada modalidad de auditoría.



AUDITORÍAS IMPLEMENTADAS

La **función de auditoría** consiste en el **examen objetivo y sistemático** de las operaciones financieras, practicado a los entes fiscalizados para evaluar su gestión.

En la Auditoría Puebla en términos generales, se llevan a cabo dos tipos de auditoría:

I. Auditoría del Cumplimiento a la Gestión Financiera.

Revisión de la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el H. Congreso del Estado de Puebla, así como el cumplimiento de la normativa correspondiente, que se divide en:

a) Auditoría de Obra o Inversión Pública.

Comprobación de que el recurso presupuestado y asignado se haya ejercido conforme a la ley. La revisión comprende la planeación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución, comprobación y revisión física de las obras.

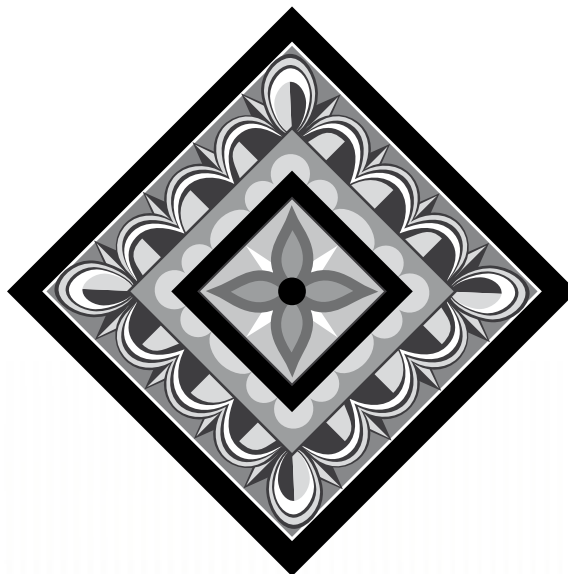
b) Auditoría de Legalidad.

Revisión del cumplimiento de leyes, reglamentos, decretos y demás ordenamientos que regulan las acciones y operaciones realizadas por el ente fiscalizado.

II. Auditoría del Desempeño.

Verificación del cumplimiento de los objetivos plasmados en los planes y programas, mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos y/o cuantitativos, tomando en cuenta los informes que se rinden.

La Auditoría Puebla, a través de las áreas competentes, verifica que la información se encuentre debidamente cargada en el **Sistema de Contabilidad Gubernamental** y lleva a cabo la revisión de gabinete de los documentos presentados por los Sujetos de Revisión Obligados y auditores externos, y en su caso, de acuerdo al **Programa Anual de Auditorías**, la ejecución de las visitas domiciliarias, observando en todo momento las normas de auditoría y los postulados básicos de contabilidad gubernamental, así como lo correspondiente a la evaluación del desempeño.



INFORME DEL RESULTADO

Una vez efectuadas las revisiones que implican el acopio de información relevante, visitas a los Sujetos de Revisión Obligados y comunicación con los funcionarios de los citados sujetos, la Auditoría Puebla redacta el **Informe del Resultado**, en el que presenta las conclusiones de la fiscalización superior.

El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, es entregado al H. Congreso del Estado a través de la Comisión General Inspectora de la Auditoría Superior del Estado de Puebla. **Se integra por los siguientes rubros:**



ACCIONES PROMOVIDAS

La auditoría no es un procedimiento orientado exclusivamente a la aplicación de sanciones; se trata más bien de proporcionar a los entes fiscalizados información clara, fidedigna y objetiva acerca de su actuación, con el fin de prevenir áreas de riesgo.

Para ello, la Auditoría Superior del Estado de Puebla cuenta con una serie de **acciones orientadas a hacer más eficiente la gestión** de los Sujetos de Revisión Obligados.

Durante el proceso de fiscalización, la Auditoría Puebla emite un primer documento denominado **Pliego de Observaciones**, mediante el cual se establecen los hechos u omisiones, mismos que contienen irregularidades o incumplimientos a las disposiciones normativas aplicables por parte de los Sujetos de Revisión Obligados.



Asimismo y en caso de que el citado Pliego no sea solventado en su totalidad, se emite el correspondiente **Pliego de Cargos**.

Respecto a las auditorías del desempeño llevadas a cabo a los Sujetos de Revisión Obligados, se emiten **Pliegos de Recomendaciones**, en los que se dan a conocer los hechos, omisiones o inconsistencias respecto al cumplimiento de metas y objetivos contenidos en los planes y programas, con la finalidad de corregir y mejorar la gestión gubernamental.

Para el cumplimiento de sus determinaciones, la Auditoría Puebla puede imponer **Medidas de Apremio**, que se traducen en multas dirigidas a los servidores públicos, titulares o representantes legales de los Sujetos de Revisión Obligados, particulares, personas físicas o jurídicas y auditores externos.

Finalmente, si como resultado de la fiscalización superior a los Sujetos de Revisión Obligados, se detecta la existencia de actos u omisiones que generen irregularidades, se procede a iniciar, previa aprobación del H. Congreso del Estado, el **Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades** y en los casos correspondientes, se presentan las **Denuncias y Querellas** a que haya lugar.

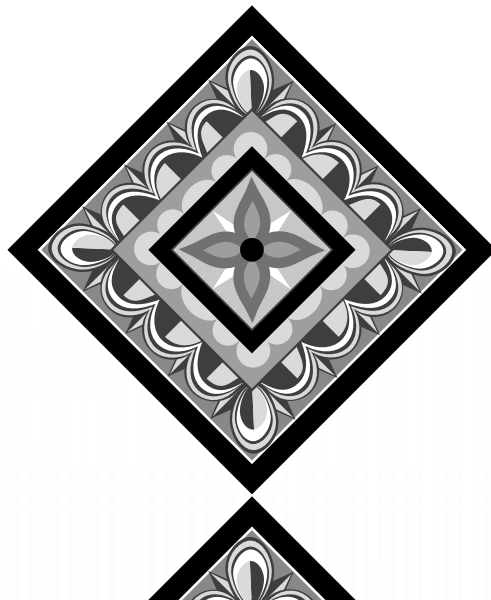
No obstante lo anterior, se puede iniciar el **Procedimiento Resarcitorio** que tiene como único objetivo fincar directamente las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes.

ACCIONES PREVENTIVAS

Para la **Auditoría Puebla** es importante que los Sujetos de Revisión cumplan con sus obligaciones en tiempo y forma, a efecto de obtener resultados satisfactorios en torno a la fiscalización superior correspondiente, por lo cual se ha desarrollado una serie de herramientas en beneficio de los mismos.

La **principal herramienta** es la **capacitación externa**, implementada a través del Programa Anual de Capacitación que emite la Auditoría Puebla, a fin de que los servidores(as) públicos(as) de los Sujetos de Revisión Obligados, adquieran destrezas o conocimientos teóricos, que les permitan realizar determinadas tareas y/o desempeñar sus funciones con mayor eficacia.

Además, la Auditoría Puebla realiza tareas de **orientación y asesoría**, en beneficio de los Sujetos de Revisión y auditores externos, a fin de evitar irregularidades y de esta forma, transparentar y eficientar el manejo de los recursos.



PARA MAYOR INFORMACIÓN

Pueden visitar el sitio de Internet de la
Auditoría Superior del Estado de Puebla

www.auditoriapuebla.gob.mx

donde podrán encontrar información
más detallada respecto a nuestra institución y
sus distintas actividades.

Asimismo, para mayor orientación,
podrás llamar a nuestra línea telefónica gratuita

01 800 00 APUEBLA.
