



OFSBC
Órgano de Fiscalización Superior
del Estado de Baja California

MANUAL DE AUDITORÍA PROGRAMÁTICA Y PRESUPUESTAL

CONTENIDO

	Presentación	1
1.	Propósito y alcance del manual	1
2.	Marco Legal	2
3.	Conceptos Programáticos y Presupuestales	3
4.	Objeto de la auditoría	4
5.	Proceso General de la auditoría	6
6.	Planeación de la auditoría	6
	6.1. Análisis documental preliminar.....	6
	6.2. Memorándum de Conocimiento.....	8
	6.3. Memorándum de Planeación.....	8
	6.4. Programa de Trabajo.....	8
	6.5. Procedimientos de planeación.....	9
7.	Ejecución de la auditoría Programática y Presupuestal	9
	7.1. Revisión documental.....	9
	7.2. Evaluación del control interno.....	9
	7.3. Determinación del alcance de las pruebas.....	9
	7.4. Visitas e inspecciones físicas.....	10
	7.5. Papeles de trabajo.....	10
	7.6. Pliego de Observaciones.....	10
	7.7. Solventación de observaciones.....	10
	7.8. Confronta.....	10
	7.9. Pliego de observaciones no Solventadas.....	11
	7.10. Informe de Revisión.....	11
	7.11. Procedimientos de revisión.....	11
8.	Informe de Resultados	11

PRESENTACIÓN

Los Artículos 23 y 24 de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, establecen que el presupuesto de egresos deberá formularse basado en resultados de acuerdo a los indicadores de gestión del Sistema de Evaluación del Desempeño a que se refiere la ley de la materia; así mismo, los presupuestos se elaborarán por ramo, capítulo, concepto y partida de acuerdo a la calendarización que al efecto se establezca, dichas definiciones se sujetaran a lo que establezca el CONAC, y en su caso la información complementaria que emita el Consejo.

Por otra parte los Artículos 42 y 43 de la citada ley, establecen que los presupuestos de egresos tendrán una base programática y que los programas que los sustenten, deberán señalar objetivos, metas y unidades administrativas responsables de su ejecución.

En ese sentido, el presente manual establece las herramientas particulares para llevar a cabo la auditoría programática y presupuestal de las entidades fiscalizables constituyendo, además, un documento complementario del Manual General de Auditoría Gubernamental y del Manual de Auditoría de Egresos del Órgano de Fiscalización Superior de Baja California, (OFSBC).

El contenido pretende cubrir los elementos necesarios para emitir una opinión razonable respecto a la situación que guarda la programación y presupuestación del gasto de la Entidad, definiendo los propósitos y alcance del manual, los temas relativos a los principales ordenamientos a los que se sujetan los mismos; el proceso de planeación de la revisión; los procedimientos básicos de la ejecución de la revisión; y, la integración del informe de los resultados.

Es de señalarse que lo que aquí se presenta no limita la aplicación de otros mecanismos complementarios de revisión que el auditor juzgue convenientes y necesarios, de acuerdo con las circunstancias que surjan durante el desarrollo de las tareas de fiscalización.

1. PROPÓSITO Y ALCANCE DEL MANUAL

La fracción XI del Artículo 7 de la Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus Municipios establece que, la Fiscalización Superior es la facultad del Congreso, ejercida por el Órgano de Fiscalización, para la revisión, análisis, auditoría y opinión de la Cuenta Pública de las entidades.

Así mismo, el Artículo 24 de la Ley de Fiscalización, establece que la Cuenta Pública de Egresos forma parte de la Cuenta Pública de las entidades fiscalizables y está formulada, entre otros elementos, con base en los estados contables, financieros, presupuestales, económicos, programáticos y demás información que muestre la incidencia de las operaciones de los egresos y resultados de operación, así como por la información que muestre los registros derivados de la aplicación de la normatividad en

la materia.

En virtud de lo anterior, el presente manual tiene como propósito establecer, dentro del marco conceptual del Manual General de Auditoría Gubernamental y del Manual de Auditoría de Egresos del Órgano de Fiscalización Superior de Baja California, las tareas principales relativas a la programación y presupuestación del gasto público.

La aplicación de este manual es de observancia obligatoria para el personal responsable de realizar la importante tarea de fiscalizar las Cuentas Públicas de las entidades fiscalizables del Estado.

2. MARCO LEGAL

Los principales ordenamientos legales y normativos a considerar en la auditoría programática y presupuestal se enuncian a continuación:

Del Ámbito Federal

- A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- B) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- C) Ley de Fiscalización Superior de la Federación;
- D) **Ley General de Contabilidad Gubernamental;**
- E) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- F) Ley de Coordinación Fiscal;
- G) Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y,
- H) Reglamento de las Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Del Ámbito Estatal

- A) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California;
- B) Ley de Planeación para el Estado de Baja California;
- C) Ley de las Entidades Paraestatales de Estado de Baja California;
- D) Ley de Presupuesto y **Ejercicio del** Gasto Público del Estado de Baja California;
- E) Ley de Fiscalización Superior **de los Recursos Públicos** para el Estado de Baja California **y sus Municipios;**
- F) Lineamientos y criterios presupuestales emitidos por las Entidades en el ámbito de su competencia;
- G) Ley Orgánica y Ley o Decreto de Creación de la Entidad, en su caso; y,
- H) Presupuesto de egresos del ejercicio de la Entidad de que se trate;

Cabe señalar que los ordenamientos mencionados sólo son un marco de referencia. El auditor tendrá la obligación de verificar su vigencia, así como la necesidad de considerar otras disposiciones o información aplicables adicionales a las señaladas.

3. CONCEPTOS PROGRAMÁTICOS Y PRESUPUESTALES

La programación y presupuestación es un auxiliar en la planeación del desarrollo que integra las acciones financieras en función de las políticas de gobierno, haciendo congruentes los objetivos y las metas a través de programas específicos.

El Artículo 10 de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California, establece que, “la programación y presupuestación del gasto público estatal se basarán en los objetivos y en las líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo, así como a lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California”.

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, el Artículo 5 de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, establece que la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público de las Dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales se basará en las directrices, lineamientos y políticas que establezcan los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo, según corresponda, y en los programas que de éstos se deriven, los cuales deberán ser congruentes con los sistemas administrativos y de control de gasto, así como con los sistemas de contabilidad gubernamental de conformidad con lo establecido en la presente ley, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la normatividad que emita el CONAC, y demás disposiciones aplicables en la materia.

De igual forma, los Artículos 42 y 43 de la citada ley, establecen que los presupuestos de egresos tendrán una base programática y que los programas que los sustenten, deberán señalar objetivos, metas y unidades administrativas responsables de su ejecución.

Para un mejor entendimiento de lo anterior, conviene definir y familiarizarse con los conceptos principales siguientes:

- **Programa:** El conjunto de actividades vinculadas entre sí y relacionadas con las atribuciones y obligaciones de los responsables de su ejecución; está encaminado a la consecución de objetivos, beneficios y metas específicos; establecen unidades de medida y unidades administrativas responsables de su ejecución; y, son la base para la asignación de recursos presupuestales.
- **Programa Operativo Anual:** El documento que sustenta el presupuesto de egresos de las entidades y que convierte los lineamientos de la Planeación Estatal y Municipal económica y social, en objetivos, resultados y metas concretas, señalando responsables de cada programa, estableciendo indicadores para medir su costo, beneficios y tiempo para su ejecución.
- **Objetivo:** La expresión general cualitativa de lo que se pretende alcanzar en cada programa y que es la base para la evaluación de los avances de los mismos;

- **Meta:** La descripción concreta de las actividades que se esperan realizar en un periodo determinado en relación directa con los objetivos respectivos;
- **Unidad de Medida:** El concepto estandarizado utilizado para valorar las metas esperadas y alcanzadas; y,
- **Unidades Administrativas Responsables:** Las Unidades Administrativas designadas para ejecutar los Programas.

4. OBJETO DE LA AUDITORÍA

La Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus Municipios, particularmente en los ARTÍCULOS TRANSITORIOS CUARTO y QUINTO, señalan:

“CUARTO.- Las Cuentas Públicas relativas a los ejercicios fiscales del 2011 y anteriores se fiscalizarán conforme a las disposiciones de la Ley que se abroga mediante el presente Decreto.

Por lo que respecta a los Ayuntamientos y entidades paramunicipales, las Cuentas Públicas relativas a los ejercicios fiscales del 2012 y anteriores se fiscalizarán conforme a las disposiciones de la Ley que se abroga mediante el presente Decreto.

QUINTO.- El Órgano, revisará las Cuentas Públicas, conforme a las disposiciones de esta Ley, a partir de la Cuenta Pública del año 2012, que las Entidades Fiscalizables presentarán a más tardar el último día hábil del mes de marzo del 2013.

Por lo que respecta a los Ayuntamientos y entidades paramunicipales se realizará la revisión conforme a esta Ley, a partir de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal del 2013 que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del 2014”.

En virtud de lo antes señalado, y con fundamento en la fracción II del Artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California, así como en los Artículos 25 y 26 de la Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus Municipios, la auditoría programática y presupuestal tiene por objeto:

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California	Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus Municipios
	<p>A) Verificar que el Presupuesto de Egresos se haya formulado sobre bases programáticas, estableciendo objetivos y metas a obtener, así como indicadores de gestión para la medición de sus avances;</p>

<p>A) Precisar y comprobar que el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos y a los requisitos que establece esta Ley, y demás disposiciones que rijan en la materia.</p> <p>B) Verificar el cumplimiento de programas y subprogramas.</p> <p>Adicionalmente, la fracción V y último párrafo del mismo ordenamiento legal señala como objeto de la fiscalización:</p> <p>C) Verificar si la gestión financiera cumple con las Leyes, Decretos, Reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental;</p> <p>D) Verificar las posibles causas de responsabilidad.</p>	<p>B) Constatar que la asignación de recursos presupuestales se haya realizado en base a resultados;</p> <p>C) Corroborar que el gasto público se ajustó a los montos del Presupuesto de Egresos autorizado;</p> <p>D) Evaluar la congruencia de los recursos ejercidos con el grado de cumplimiento de los programas y subprogramas base del Presupuesto de Egresos;</p> <p>E) Constatar el cumplimiento a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables en materia presupuestal y programática; y</p> <p>F) Verificar el cumplimiento del pronóstico de ingresos y de las causas de sus desviaciones.</p>
--	---

De acuerdo con tales señalamientos, los mecanismos de revisión previstos en el presente manual estarán dirigidos a satisfacer el objeto establecido en el ordenamiento legal citado.

5. PROCESO GENERAL DE LA AUDITORÍA

La auditoría programática y presupuestal forma parte de la auditoría integral que el **OFSBC** realiza a cada una de las entidades fiscalizables y está ligada particularmente al proceso de revisión de la Cuenta Pública de Egresos, siendo necesario precisar las tareas particulares a realizar para incorporar los hallazgos en el Informe de Resultados de la mencionada Cuenta Pública.

En el marco del Manual General de Auditoría Gubernamental del **OFSBC**, el proceso de auditoría implica el desarrollo de tres etapas: la de planeación, la de ejecución y la de formulación del informe; proceso que se llevará a cabo tomando como referencia lo que se establece en el presente manual.

6. PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA

La planeación constituye la base de la auditoría y comprende las tareas preliminares dirigidas a definir los objetivos, procedimientos, tiempos y personal necesarios para su realización.

La planeación de la auditoría de la Cuenta Pública debe llevarse a cabo de manera integral, es decir, considerando las cuatro Cuentas Públicas que la integran, de tal forma que los plazos de inicio y término de la revisión de cada una de ellas sea coordinada para estar en condiciones de la formulación oportuna del Informe de Resultados.

Considerando el objeto de la revisión programática y presupuestal en la planeación integral deberán realizarse las tareas previas que permitan satisfacer dicho objeto, las cuales se describen en los puntos siguientes:

6.1. Análisis Documental Preliminar

El análisis documental preliminar pretende obtener un conocimiento general de la naturaleza operativa de la Entidad sujeta a fiscalización. La auditoría programática y presupuestal implica que, en particular, se analice la documentación que incide en la administración, control y registro de los presupuestos y de los programas operativos de la Entidad.

Para la familiarización con el entorno general de la Entidad, el auditor deberá analizar la información básica siguiente:

- A) Ley o Decreto de Creación;
- B) Estructura de organización; y,
- C) Reglamento Interior.

Para la familiarización con el entorno particular programático y presupuestal el auditor deberá analizar la información básica siguiente:

- A) Plan Estatal o Municipales de Desarrollo;
 - B) Presupuesto de Egresos por Programa aprobado a la Entidad para el ejercicio de que se trate (Programa Operativo Anual);
 - C) Modificaciones programáticas presupuestales realizadas durante el ejercicio y sus correspondientes autorizaciones;
 - D) Cierre Programático Presupuestal;
 - E) Estado de **Situación** Financiera comparado;
 - F) Estado de Resultados o **Estado de Actividades** comparado; (1)
 - G) **Estado Analítico de Ingresos**; (2)
 - H) **Estado Analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos**; (2)
 - I) **Gasto por categoría programática**; (2)
 - J) **Programas y proyectos de inversión**; (2)
 - K) **Indicadores de resultados**; (2)
 - L) Flujo de Efectivo del ejercicio que incluya egresos propios y transitorios;
 - M) Conciliación de egresos reales presupuestales - egresos contables; y,
 - N) Políticas y normatividad en la materia.
- (1) El Estado de Actividades, es el que se menciona en la documentación emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), en torno a las normas y metodología para la emisión de información financiera y la estructura de los estados financieros básicos, vigente en las fechas establecidas por dicho Consejo.
- (2) El Estado Analítico de Ingresos, Estado Analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos, Gasto por categoría programática, Programas y proyectos de inversión e Indicadores de resultados, son los que se mencionan en la Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus Municipios, así como en la documentación emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), vigentes en las fechas establecidas por la Ley y el Consejo antes mencionados.

6.2. Memorándum de Conocimiento

Como resultado del análisis documental preliminar, deberá formularse el Memorándum de Conocimiento cuyo propósito es dejar evidencia de las características de organización y operativas principales de la Entidad sujeta a fiscalización y de las particulares relativas a la Cuenta Pública sujeta a revisión. La estructura del Memorándum atenderá lo previsto en el Manual General de Auditoría Gubernamental del OFSBC, así como los lineamientos y procedimientos adicionales que para tal efecto se establezcan.

6.3. Memorándum de Planeación

El conocimiento adquirido de la Entidad será la base para la determinación de los tiempos y tareas principales a realizar en la ejecución de la revisión, las cuales deberán quedar plasmadas en el Memorándum de Planeación en cuyo contenido se establecerá:

- **Título:** Memorándum de Planeación.
- **Dirección:** Dirección de auditoría que tiene a su cargo la revisión.
- **Departamento:** Departamento de auditoría que realizará la revisión.
- **Identificación de la Entidad, en que se señalará:**
 - a) Denominación de la Entidad.
 - b) Cuenta Pública a revisar.
 - c) Ejercicio fiscal al que corresponde la Cuenta Pública.
- **Objetivo general de la auditoría.**
- **Objetivos específicos de la revisión de Cuenta Pública.**
- **Procedimientos básicos de la revisión.**
- **Rubros y/o conceptos a revisar y tareas a realizar.**
- **Programa de trabajo:** De acuerdo a la información que se señala en el punto 6.4 de este manual.
- **Nombre y cargo:** Del personal de auditoría responsable de llevar a cabo la revisión.
- **Fecha:** De la formulación del Memorándum de Planeación.
- **Nombre, puesto y firma:** De quienes intervienen en la formulación, revisión y autorización del Memorándum de Planeación.

6.4. Programa de Trabajo

El programa de trabajo de la auditoría programática y presupuestal incluye las fechas estimadas de inicio de la auditoría, notificación a la Entidad del pliego de observaciones, recepción de las solventaciones, celebración de la confronta con funcionarios de la Entidad para la discusión de las observaciones no solventadas, formulación y entrega del reporte de resultados de la revisión del que derivarán las observaciones para el Informe de Resultados.

El programa de trabajo se encuentra incluido en el formato de Memorándum de Planeación.

Es de considerarse la necesidad de mantener la debida coordinación con el área de trabajo que tiene a su cargo la auditoría de la Cuenta Pública de Egresos, de la cual

forma parte la revisión presupuestal y programática.

6.5. Procedimientos de Planeación

Durante el proceso de planeación de la auditoría programática y presupuestal deberán aplicarse, en lo conducente, los lineamientos o procedimientos particulares que para tales efectos sean establecidos.

7. EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA PROGRAMÁTICA Y PRESUPUESTAL

La ejecución de la revisión programática y presupuestal comprende las tareas que se señalan en los puntos siguientes.

7.1. Revisión Documental

La revisión documental tendrá por objeto fundamental la recolección de evidencias suficientes y confiables que dan sustento fehaciente a las observaciones y a la opinión del auditor.

Durante el desarrollo de la misma se deberá verificar el debido cumplimiento de la normatividad aplicable en la materia, la existencia de soportes documentales apropiados de las operaciones registradas y de su congruencia con los reportes y demás información financiera formulada relativa al presupuesto y a los programas operativos de la Entidad.

7.2. Evaluación del Control Interno

La evaluación del control interno en materia programática y presupuestal tiene como propósito, en general, determinar el grado de confianza que ofrecen los mecanismos o procedimientos establecidos por la Entidad para:

- Contar con información confiable y oportuna respecto al ejercicio presupuestal y al cumplimiento de programas operativos;
- Garantizar eficiencia y eficacia en el control y seguimiento presupuestal y programático a través del establecimiento de políticas y procedimientos; y,
- Dar cumplimiento a las Leyes, Reglamentos y demás normatividad aplicable.

Bajo esa perspectiva, la evaluación del control interno por parte del auditor será permanente durante el desarrollo de la auditoría. En su caso, aplicará los procedimientos específicos que para tales efectos instituya el OFSBC.

7.3. Determinación del Alcance de las Pruebas

El alcance de las pruebas se determinará en función de la experiencia de las revisiones de ejercicios anteriores, del análisis preliminar realizado en la etapa de planeación y del resultado de la evaluación del control interno. En todo caso se procurará que las

muestras seleccionadas para su revisión sean representativas del objeto de la Entidad, dentro del rubro que se revisa, y lo suficientemente relevantes tanto en conceptos como en montos para sustentar la opinión sobre la Cuenta Pública.

7.4. Visitas e Inspecciones Físicas

Las visitas e inspecciones físicas deberán llevarse a cabo para cerciorarse de la debida formulación, control y seguimiento de los presupuestos y de los programas operativos, para entrevistar a los funcionarios que se considere conveniente, para aplicar las pruebas necesarias y para revisar la información adicional que se considere pertinente.

7.5. Papeles de Trabajo

Durante la ejecución de la auditoría, el auditor deberá formular los correspondientes papeles de trabajo que serán la base para la sustentación de las irregularidades detectadas.

En los referidos papeles de trabajo deberán quedar asentados los procedimientos aplicados, debiendo ser elaborados de acuerdo a las necesidades particulares de los conceptos auditados.

7.6. Pliego de Observaciones

Concluidos los trabajos de revisión se procederá a la formulación del pliego de observaciones detectadas lo cual deberá realizarse tomando en consideración que cada observación debe describirse de manera clara y concreta, con información suficiente y relevante, señalar la normatividad incumplida y quedar debidamente documentada y soportada.

Formulado el pliego de observaciones deberá ser remitido a la Entidad de que se trate para la debida solventación de las observaciones en los términos de Ley.

7.7. Solventación de Observaciones

En los plazos de Ley, la Entidad fiscalizada deberá dar respuesta formal debidamente sustentada a las observaciones que le fueron comunicadas. Dicha respuesta deberá ser analizada por el auditor y, una vez concluido el análisis, se harán del conocimiento de la Entidad las observaciones que se hayan determinado como solventadas, y las que fueron no solventadas, mismas que quedarán sujetas a discusión durante el desarrollo de la confronta.

7.8. Confronta

La confronta es la diligencia convocada por el Órgano de Fiscalización Superior (OFSBC) para que los representantes de las Entidades fiscalizadas aclaren y presenten pruebas con relación a las observaciones derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública.

Durante la confronta, la Entidad tendrá la oportunidad de aportar nuevas pruebas para la solventación de las observaciones que no hayan sido aclaradas en la instancia anterior.

Como evidencia de la celebración de la confronta y de lo ahí discutido y acordado, deberá levantarse **la minuta** correspondiente.

7.9. Pliego de Observaciones no Solventadas

Con las observaciones derivadas de la auditoría que no hayan sido debidamente solventadas por la Entidad deberá integrarse el pliego de observaciones no solventadas, mismo que será la base para la formulación del Informe de Resultados.

7.10. Informe de Revisión

Como evidencia de las tareas realizadas, al término de la revisión deberá ser formulado el informe correspondiente.

7.11. Procedimientos de Revisión

En lo pertinente, durante el proceso de la ejecución de la auditoría deberán aplicarse los lineamientos o procedimientos institucionales que para tales efectos sean establecidos.

8. INFORME DE RESULTADOS

Concluida la revisión y con base en los papeles de trabajo, en el pliego de observaciones no solventadas y en los demás elementos obtenidos durante el proceso de fiscalización, se procederá a la formulación del Informe de Resultados en la parte correspondiente a presupuestos y programas operativos, el cual formará parte del Informe de Resultados de la auditoría de la Entidad de que se trate.

El Informe de Resultados deberá ser formulado y soportado en los términos de los lineamientos institucionales expedidos para tales efectos.