



UN-A-CH

BIBLIOTECA CENTRAL UNIVERSITARIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
CAMPUS I



U

N

A

C

H

LA FUNCIÓN FISCALIZADORA UNA MEJORA A TRAVÉS DE LA CAPACITACIÓN PARA LA EFICIENCIA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS: PERSONALES Y DE EJECUCIÓN EN LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA, EN LA DIRECCIÓN DE AUDITORÍA A MUNICIPIOS DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO (OFSCE) DE CHIAPAS.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN
CON TERMINAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

MARISSA MONTSERRAT IBARRA GALLARDO

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. SANDRA LÓPEZ REYES

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS

MAYO DE 2013.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE CHIAPAS
SISTEMA BIBLIOTECARIO
No. ADQ **BC137119**
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE CHIAPAS
DONACIÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN
CAMPUSES



U

N

A

C

H

LA FUNCIÓN FISCALIZADORA UNA MEJORA
LA CARACTARIZACIÓN PARA LA EFICIENCIA DE LA APLICACIÓN
DE LAS NORMAS PERSONALES Y DE EFICACIA EN LA
AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA, EN LA DIRECCIÓN DE
AUDITORÍA A MUNICIPIOS DEL ÓRGANO DE
FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO
(FORSCOF) DE CHIAPAS.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN
CON TERMINAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

MARISSA MONTERRAT IBARRA GALLARDO

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. SANDRA LÓPEZ REYES

MAYO DE 2013

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
Facultad de Contaduría y Administración C- I
Coordinación de Investigación y Posgrado



"Construyendo valores y actitudes. Gestión 2010-2014"

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas
Abril 03 de 2013
Oficio No. CIP/172/13

**C. MARISSA MONTSERRAT IBARRA GALLARDO
CANDIDATA AL GRADO DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN
CON TERMINAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTE.**

Por este medio me permito informarle que SE AUTORIZA la impresión de su tesis titulada "LA FUNCIÓN FISCALIZADORA UNA MEJORA A TRAVÉS DE LA CAPACITACIÓN PARA LA EFICIENCIA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS: PERSONALES Y DE EJECUCIÓN EN LA AUDITORIA DE OBRA PÚBLICA, EN LA DIRECCIÓN DE AUDITORIA A MUNICIPIOS DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO (OFSCE) DE CHIAPAS", toda vez que ha sido liberada según oficio sin número de fecha 29 de enero de 2013, suscrito por la Dra. Sandra López Reyes, Directora de la tesis mencionada.

Cabe mencionar que se ha constatado que ha cumplido con los procedimientos administrativos y académicos relacionados con la modalidad de evaluación propuesta, conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Investigación y Posgrado, y de Evaluación Profesional para los egresados de la Universidad, así como con el Plan de Estudios correspondiente.



ATENTAMENTE
"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"


DR. RAFAEL T. FRANCO GURRIA
DIRECTOR

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al gran arquitecto del universo por colocarme en el espacio y tiempo
exactos para cumplir esta meta;

A mis papás y hermanos porque son parte fundamental en la culminación de este logro;

A mis amigos y a quienes me brindaron incondicionalmente su apoyo;

A mis maestros que con su amistad y enseñanzas, también son partícipes de la
conclusión de este paso.

GRACIAS !!!



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Planteamiento del problema.....	1
1.2 Preguntas de investigación.....	3
1.3 Objetivos.....	3
1.3.1 General.....	3
1.3.2 Específicos.....	4
1.4 Justificación.....	4
1.5 Delimitación espacial y temporal.....	6
1.5.1 Delimitación espacial.....	6
1.5.2 Temporalidad.....	6

CAPÍTULO II. GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA AUDITORÍA A LA OBRA PÚBLICA.

2.1 Generalidades de la Administración Pública.....	7
2.1.1 Orígenes.....	7
2.1.2 Concepto.....	8
2.2 Generalidades de la Auditoría.....	10
2.2.1 Orígenes.....	10
2.2.1.1 Concepto.....	12
2.2.1.2 Necesidad.....	12
2.2.1.3 Objetivos.....	13
2.2.1.4 Clasificación de la Auditoría Gubernamental.....	13
2.2.2 Normas de Auditoría.....	17
2.2.1.1 Concepto y Clasificación.....	17

2.2.3 Técnicas y Procedimientos de Auditoría.....	18
2.2.3.1 Concepto.....	18
2.2.3.2 Clasificación de las técnicas de Auditoría.....	18
2.2.3.3 Clasificación de los procedimientos de Auditoría.....	18
2.2.4 Papeles de Trabajo.....	19
2.2.4.1 Concepto.....	19
2.2.4.2 Clasificación.....	19
2.2.4.3 Propiedad y Responsabilidad.....	19
2.2.5 Control Interno.....	20
2.2.5.1 Concepto.....	20
2.2.5.2 Estudio del control interno.....	20
2.2.6 El Auditor.....	21
2.2.6.1 Definición.....	21
2.2.6.2 Funciones Generales.....	21
2.2.6.3 Calidad en la auditoría.....	21
2.3 Generalidades de la Obra Pública.....	24
2.3.1 Definición de Obra Pública.....	24
2.3.2 Modalidades de ejecución de Obra Pública.....	24
2.3.3 Definición de Auditoría de Obra Pública.....	25
2.3.3.1 Objetivos de la Auditoría de Obra Pública.....	25

CAPITULO III. MARCO CONTEXTUAL DEL OBJETO DE ESTUDIO

3.1 Antecedentes Históricos de la Fiscalización.....	26
3.1.1 En México.....	26
3.1.2 En Chiapas.....	26
3.2 Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado.....	30
3.2.1 Misión.....	30
3.2.2 Visión.....	30
3.2.3 Política de Calidad.....	31

3.2.4 Código de Conducta.....	31
3.2.4.1 Valores.....	31
3.2.4.2 Principios.....	32
3.2.4.3 Reglas de Conducta.....	33
3.2.5 Organograma.....	36
3.2.6 Dirección de Auditoría a Municipios.....	38
3.2.6.1. Estructura.....	38
3.2.6.2. Actividades específicas de la Dirección.....	39
3.2.6.3. Proceso de auditoría y revisión de la auditoría gubernamental.....	43
3.2.6.3.1 Planeación de la auditoría.....	44
3.2.6.3.2 Ejecución de la auditoría.....	44
3.2.6.3.3 Informe de la auditoría.....	45
3.2.6.3.4 Seguimiento del Resultado de la Auditoría.....	45
3.3 Marco Legal.....	46
3.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	46
3.3.2 Ley Federal del Trabajo.....	56
3.3.3 Constitución Política del Estado de Chiapas.....	58
3.3.4 Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.....	62
3.3.5 Normas Generales de Auditoría Gubernamental para el Estado de Chiapas (NAG-CHIAPAS)	64
3.3.4.1 Postulados de Auditoría Gubernamental.....	64
3.3.4.2 Normas Generales de Auditoría.....	67
3.3.5.2.1 Normas personales.....	67
3.3.5.2.2 Normas sobre la ejecución del trabajo.....	67
3.3.5.2.3 Normas sobre el informe de auditoría.....	68
3.3.5.2.4 Normas sobre el Seguimiento de las Recomendaciones....	69

CAPÍTULO IV. ABORDAJE METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Definición del enfoque y estudio de investigación.....	70
--	----

4.2 Formulación de la hipótesis y variables de la investigación.....	73
4.3 Determinación del universo y muestra de estudio.....	74
4.4 Selección y diseño de las técnicas de recopilación de información.....	75
4.5 Diseño del Instrumento de Investigación.....	76
4.6 Análisis e interpretación de la información.....	78

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones.....	90
5.2 Recomendaciones.....	91

BIBLIOGRAFÍA.....	93
--------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

La auditoría es una herramienta fundamental para la evaluación de la Gestión Pública, ya que permite conocer la forma en que las dependencias, entidades y municipios realizan su gestión; a través de las auditorías que efectúa el Órgano de Fiscalización del Congreso del Estado, se obtienen los hechos que conllevan a medir el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se han administrado los recursos humanos y presupuestarios, así como el cumplimiento de metas, de objetivos y del marco legal aplicable, emitiendo las recomendaciones correctivas pertinentes a cada irregularidad determinada. En el caso de desviación de recursos, se procede al fincamiento de las responsabilidades que procedan. Por lo indicado, las auditorías que se practiquen a las dependencias, municipios y entidades revisten particular importancia.

Aquí mismo, dentro de estas encontramos la Auditoría de Obra Pública la cual se encarga de revisar, examinar, cuantificar, calificar y evaluar, entre otros aspectos, si la obra pública efectuada corresponde a la necesidad social que provocó su ejecución, si se hizo de conformidad con los planes y proyectos aprobados, si la empresa contratista a quien se adjudicó la obra cuenta con la capacidad técnica y de recursos para cumplir con el compromiso contraído, y sobretodo determinar, si la captación, recaudación, manejo y aplicación de los recursos públicos y los actos y operaciones que se celebraron o realizaron, se ajustaron a las disposiciones legales y normativas aplicables en la obtención y ejecución de dichos recursos.

El desarrollo de la gestión pública involucra un volumen importante de recursos financieros y, el proceso para su realización, desde la etapa de planeación hasta la de ejecución resulta complejo, por ello la importancia de los resultados.

El propósito de este estudio es coadyuvar en la solución a la deficiente función fiscalizadora por la falta de capacitación continua al personal de auditoría, para eficientizar la aplicación de las Normas: Personales y de Ejecución del trabajo de

Auditoría de Obra Pública, en la Dirección de Auditoría a Municipios, del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE).

Para abordar este tema fue necesario dividirlo en cinco capítulos, los cuales se describen a continuación:

Capítulo I: se plantea la problemática del objeto de estudio, las preguntas de investigación, los objetivos, justificación y la delimitación espacial.

Capítulo II: está conformado por el marco teórico, en el cual se plasman generalidades de la Auditoría y de la Obra Pública.

Capítulo III: se reflejan el marco contextual y legal del tema de estudio, iniciando con los antecedentes históricos de la fiscalización en México y en Chiapas, hasta la creación del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado y la normatividad aplicable.

Capítulo IV: en este capítulo se definió el enfoque de la investigación, así como en las hipótesis y la determinación de la muestra de estudio, se diseñó el instrumento de investigación, procediendo inmediatamente al análisis e interpretación de la información para la obtención de resultados.

Capítulo VI: basándose en los datos anteriores y resultados obtenidos, en este capítulo final, se esbozan las conclusiones obtenidas; así como las recomendaciones pertinentes al objeto de estudio.

Finalmente, se presentan las referencias bibliográficas y digitales utilizadas para desarrollar el tema de estudio.

CAPÍTULO I. PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Planteamiento del problema

En el contexto de la Administración Pública se tiene como finalidad brindar servicios a la comunidad así como también, la supervisión de los órganos que la estructuran a través de las distintas dependencias federales, estatales y municipales; aprovechando los principios y procedimientos de la administración para lograr sus fines de interés general, por medio de una acción desinteresada, de todo tipo de lucro.

Guerrero (2007:9), define a la Administración Pública del siguiente modo:

“la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumpliendo al orden público”

En este sentido, el Gobierno se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación, y en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Presidente de la República, quien se apoya para ello directamente en las Secretarías y Dependencias del Estado. Al sistema de administración del Gobierno Federal se le denomina Administración Pública Federal, y opera a través de dependencias y entidades que dependen del poder ejecutivo.

De acuerdo a las nociones básicas de la Administración Pública Federal vertidas en el portal de la Secretaría de la Función Pública define:

“La Administración Pública es un instrumento del Estado que opera el Gobierno para lograr los propósitos de la comunidad, que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y económica.”

http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm

El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE), tiene como característica la autonomía presupuestal, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para la toma de decisiones en su organización interna, funcionamiento y resoluciones, tiene a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia, y la aplicación de fondos y recursos de los poderes del estado, de los entes públicos estatales y de los municipios.

Dentro de la organización de la función pública se encuentra el factor humano identificados como los servidores públicos quienes tienen sus funciones establecidas en la ley federal de servidores públicos que ejecutan de acuerdo a las acciones, planeación y supervisión.

Bajo este esquema se identifica al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE), el cual desempeña la revisión y fiscalización las Cuentas Públicas del Estado y Municipios, sobre el origen y aplicación de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, con el fin de lograr la transparencia en la rendición de cuentas e informar con veracidad, imparcialidad y oportunidad al H. Congreso del Estado y a la sociedad, en los términos de la legislación vigente.

Hernández Sampieri (2010:36) señala que plantear el problema:

...no es sino afinar y estructurar formalmente la idea de investigación. El paso de la idea al planteamiento del problema en ocasiones puede ser inmediato, casi automático, o bien llevar una considerable cantidad de tiempo; ello depende de cuán familiarizado esté el investigador con el tema a tratar, la complejidad misma de la idea, la existencia de estudios antecedentes, el empeño del investigador y sus habilidades personales...

Para esta investigación se plantea la problemática de la deficiente función fiscalizadora por la falta de capacitación continua al personal de auditoría, para eficientizar la aplicación de las normas personales y de ejecución en el trabajo de auditoría de obra pública; en la Dirección de Auditoría a Municipios de este

órgano, por lo tanto, tienen limitantes en dominar los aspectos técnicos y procedimentales aplicables a la función de la auditoría en relación con la normatividad para el desarrollo de planeación, supervisión, criterios de evaluación y temporalidad para ejecutar las auditorías.

Por lo que es importante recomendar una mejora en la eficiencia de la aplicación de las normas personales y de ejecución en la auditoría, es decir, una capacitación continua en lo que Auditoría y Obra Pública se refiere al personal del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE). Y con ello, se de un servicio con mayor atención y asesoría a los municipios y puedan justificar el presupuesto público invertido en obras de acuerdo a su planeación. Cabe mencionar que estas recomendaciones permitirán apoyar al área de recursos humanos que contrata el personal y este sea el adecuado.

1.2 Preguntas de investigación

1. Con la implementación de la capacitación continua se dará una mejor función fiscalizadora del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado?
2. Con la capacitación al personal de la Dirección de Auditoría a Municipios permitirá mejorar resultados en la ejecución de Auditoría de la Obra Pública del Estado?
3. El personal de auditoría capacitado dará mayor eficiencia en la aplicación de las normas personales y de ejecución?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Identificar las propuestas de capacitación requeridas para la mejora de la función fiscalizadora y la aplicación de las normas: personales y de ejecución de la

Auditoría a la Obra Pública en la Dirección de Municipios del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE) de Chiapas.

1.3.2 Objetivos Específicos

- ❖ Identificar en la estructura organizacional al personal del área de estudio para la revisión técnica de las auditorías.
- ❖ Obtener propuestas de cursos de capacitación del personal de auditoría para la correcta aplicación de las Normas: Personales y de Ejecución de la Auditoría a la Obra Pública.

1.4 Justificación

La auditoría de obra pública es un tema relevante para el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE), ya que entre sus facultades y atribuciones se encuentra el analizar si las dependencias y entidades que ejercieron los recursos destinados a la inversión pública, se ajustaron y ejecutaron en los términos y montos aprobados, así como el que los trabajos desarrollados se efectuaron con eficiencia, eficacia y economía.

Hernández Sampieri (2010:39), menciona:

...es necesario justificar el estudio mediante la exposición de sus razones (el para qué y/o porqué del estudio). La mayoría de las investigaciones se efectúan con un propósito definido, pues no se hacen simplemente por capricho de una persona, y ese propósito debe ser lo suficientemente significativo para que se justifique su realización. La justificación de la investigación indica el porqué de la investigación exponiendo sus razones. Por medio de la justificación debemos demostrar que el estudio es necesario es importante...

La auditoría de obra pública es uno de los mecanismos modernos disponibles en la actualidad para la salvaguarda de los recursos públicos en esta materia; por lo que se debe continuar el estudio, diseño y mejora de normas que permitan

detectar, oportuna y eficazmente, las irregularidades cometidas en perjuicio del erario público.

En ese sentido se plantea el objeto de estudio con la problemática de la deficiente función fiscalizadora por la falta de capacitación continua al personal de auditoría, para eficientizar la aplicación de las Normas: Personales y de Ejecución del trabajo de Auditoría de Obra Pública; debido al desconocimiento de la administración pública, los procedimientos en materia de auditoría. Se pretende dar solución con la recomendación de cursos de capacitación con la finalidad de beneficiar al personal de la Dirección de Auditoría a Municipios, para mejorar la función fiscalizadora del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE).

1.5 Delimitación espacial y temporal

1.5.1 Delimitación espacial

Esta investigación se desarrollará en las instalaciones del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE), ubicado en la Zona Oriente de la capital de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, debido a la accesibilidad que se tiene para recopilar la información necesaria y aplicación de la muestra.

Imagen 1. Croquis de localización del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE).



Fuente: <http://maps.google.com.mx>. 2012.

1.5.2 Temporalidad

El desarrollo de este objeto de estudio, a través del proceso metodológico que se aplicará en un periodo aproximado de tres meses para su ejecución, y con ello se obtengan resultados que aportaran a los objetivos planteados.

CAPÍTULO II. GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA AUDITORÍA A LA OBRA PÚBLICA

2. 1 Generalidades de la Administración Pública

2.1.1 Orígenes

En este capítulo se pretende dar un esbozo de los orígenes de la Administración Pública, particularmente en nuestro país, hasta llegar a un concepto que nos permita acercarnos a una sencilla definición.

Sánchez (2009), explica que el estudio de la administración pública en México tiene sus orígenes como nación independiente. Aunque existen algunos antecedentes remotos en el virreinato —la obra de Hipólito Villarreal y el *Informe* de José de Galvés—, estos documentos no cuentan con los merecimientos teóricos necesarios para ser considerados como cimientos sólidos disciplinarios. Dentro de los tratados teóricos y relacionados con la ciencia de la administración pública, durante el siglo XIX, primero debe colocarse a Simón Tadeo Ortiz (1832), R. M. Veytia (1852), Teodosio Lares (1852), Luis de la Rosa (1853), fundador de la disciplina en México, Francisco de Paula Madrazo (1857), José María del Castillo Velasco (1874), Charles Nordhoff, y traducido por Eduardo Ruiz (1885 y 1890), y Manuel Cruzado (1895). Esta tradición de notables pensadores y cultivadores de la disciplina constituye los cimientos del campo de conocimiento durante el transcurso del siglo decimonónico.

En el siglo XX el estudio de la administración pública mexicana muestra un inusitado desarrollo y expansión teórica. En la mitad de la centuria, surge la obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942), notable sociólogo que aporta conocimiento al campo disciplinario. También relevante es el trabajo de José Galván Escobedo (1962), que aparece como un tratado teórico propio de la ciencia de la administración. Pero, sin lugar a dudas, se inicia una etapa de evolución en este

ámbito con las investigaciones de Omar Guerrero, como un experto de la ciencia de la administración pública.

El estudio de la administración pública en nuestro país se ha visto enriquecido por destacados publiadministrativistas, quienes ejerciendo la función pública contribuyen al conocimiento del campo disciplinario. Algunos investigadores de otros campos de conocimiento como derecho y economía nos aportan, con sus obras, mayores herramientas de análisis en el campo fenoménico de la disciplina. Asimismo, especialistas que han dedicado su vida a la academia y a la investigación nos indican, mediante sus trabajos, los diferentes caminos a seguir en los enfoques teóricos prevalecientes.

Notables estudiosos provenientes del ejercicio profesional emanados del Instituto Nacional de Administración Pública, del campo académico como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Colegio de México y de universidades públicas estatales, como la Universidad Autónoma del Estado de México, muestran que el análisis de la administración pública en nuestro país tiene un futuro promisorio, pero que requiere de nuevas generaciones de investigadores para seguir expandiendo el conocimiento en nuestra disciplina.

Con esta perspectiva, el presente apartado aborda las concepciones de diversos autores sobre la administración pública, su tipología de análisis, evolución histórica, tendencias y condiciones actuales.

2.1.2 Concepto

Guerrero (1980), explica que los estudiosos de la Administración Pública, de Wilson a la fecha, han intentado definirla a partir de la identificación de un "centro fuerte" y fronteras demarcables. La cuestión es ¿Dónde comienza la administración pública y donde termina? Los estudiosos han respondido: comienza donde concluye la política y termina donde empieza la sociedad. Y han

tenido razón, pero parcial e indirectamente. En efecto, la administración pública es una relación que vincula al Estado con la sociedad, pero los estudiosos han deformado el hecho: en lugar de investigar el divorcio entre sociedad y Estado, han formulado una falsa dicotomía: la de la política y la administración, suplantando el divorcio de la sociedad y el Estado por el divorcio de la administración y la política. Es aquí donde comienza el equívoco en la definición de administración pública.

Wilson (citado en Guerrero, 1980) afirmó que en el primer estudio sustancial y exclusivamente dedicado a la Administración Pública, que es "esta la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo".

Es así como la Administración Pública nace como disciplina a partir de la distinción entre Política y Administración y su esquema teórico originario consiste en la célebre división planteada.

Guerrero (2007), hace referencia a la conceptualización que plantea Luis de La Rosa acerca del objeto de: "La administración Pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas exigentes de toda la sociedad: la seguridad personal y la propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a las que están sujetas las calases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización".

He aquí, el significado de la Administración Pública original se ve sometido a presiones e influencias que lo van ajustando en el tiempo, hasta llevarlo a ser hoy: una disciplina al servicio de la sociedad.

Partiendo de la premisa anterior, resulta importante describir cual es el propósito de la Administración Pública, el cual pretende incrementar el capital social y la calidad de vida de los pobladores, midiendo el desarrollo del capital humano; más el capital intelectual que dan en desarrollo a lo que se llama capital social.

La Administración Pública ha cambiado significativamente en las últimas décadas, al compás de los cambios políticos, económicos, tecnológicos que las sociedades del mundo han experimentado. Es por ello, que hoy en día, la administración Pública debe ser de calidad y de impacto, es decir, que deje huella, entendiendo por impacto, el cambio de conducta que se efectúa en la población y no el número de personas que atendemos, encauzando al Servidor Público a la eficiencia, eficacia, y sobretodo, a producir resultados, asumiendo la responsabilidad social de sus actos.

En conclusión la administración pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a condiciones del estado en donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales y a la vez defensor de intereses de la clase en el poder.

2.2 Generalidades de la Auditoria

2.2.1 Orígenes

La Auditoría en su concepción moderna nació en Inglaterra o al menos en ese país se encuentra el primer antecedente. La fecha exacta se desconoce, pero se han hallado datos y documentos que permiten asegurar que a fines del siglo XIII y principios del siglo XIV ya se auditaban las operaciones de algunas actividades privadas y las gestiones de algunos funcionarios públicos que tenían a su cargo los fondos del Estado.

La Auditoría existe desde tiempos inmemoriales, prácticamente desde que un propietario entregó la administración de sus bienes a otra persona, lo que hacía

que la Auditoría primitiva fuera en esencia un control contra el desfalco y el incumplimiento de las normas establecidas por el propietario, el Estado u otros.

Como elemento de análisis, control financiero y operacional la Auditoría surge como consecuencia del desarrollo producido por la Revolución Industrial del siglo XIX. En efecto, la primera asociación de auditores se crea en Venecia en el año 1851 y posteriormente en ese mismo siglo se produjeron eventos que propiciaron el desarrollo de la profesión, así en 1862 se reconoció en Inglaterra la auditoría como profesión independiente. En 1867 se aprobó en Francia la Ley de Sociedades que reconocía al Comisario de Cuentas o auditor. En 1879 en Inglaterra se estableció la obligación de realizar Auditorías independientes a los bancos. En 1880 se legalizó en Inglaterra el título de Charretera Accountants o Contadores Autorizados o Certificados. En 1882 se incluyó en Italia en el Código de Comercio la función de los auditores y en 1896 el Estado de New York había designado como Contadores Públicos Certificados, a aquellas personas que habían cumplido las regulaciones estatales en cuanto a la educación, entrenamiento y experiencia adecuados para ejecutar las funciones del auditor (Santillana, 1996).

Debido al mayor desarrollo de la auditoría en Inglaterra, a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX se trasladaron hacia los Estados Unidos de Norte América muchos auditores ingleses que venían a auditar y revisar los diferentes intereses en este país de las compañías inglesas, dando así lugar al desarrollo de la profesión en Norte América, creándose en los primeros años de ese siglo el American Institute of Accountants (Instituto Americano de Contadores).

Es conveniente considerar que la contabilidad y la Auditoría que se realizaban en el siglo XIX y a principios del siglo XX no estaban sujetas a Normas de Auditoría o Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, por lo que la dificultad para ejecutarlos e interpretarlos generó en el primer cuarto del siglo XX una tendencia hacia la unificación o estandarización de los procedimientos contables y de

auditoría, un ejemplo de esta aspiración son los folletos mencionados anteriormente que emitió el Instituto Americano de Contadores, así como el Sistema Uniforme de Contabilidad Hotelera emitido por la Asociación Hotelera del Estado de New York.¹ (wikilearning)

2.2.1.1 Concepto

La palabra auditoría viene del latín AUDITORIUS, y de esta proviene auditor, que tiene la virtud de oír, y el diccionario lo considera revisor de cuentas colegiado pero se asume que esa virtud de oír y revisar cuentas, está encaminada a la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos, así como al control de los mismos.

Mendivil (2002), define la auditoría como «un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados, cuyo fin consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen, así como establecer si dichos informes se han elaborado observando los principios establecidos para el caso.

Por otra parte la auditoría constituye una herramienta de control y supervisión que contribuye a la creación de una cultura de la disciplina de la organización y permite descubrir fallas en las estructuras o vulnerabilidades existentes en la organización.

2.2.1.2 Necesidad

Mendivil (2002), menciona la necesidad del examen de estados financieros es indiscutible; el administrador y el inversionista necesitan como un elemento importante para tomar decisiones primero conocer la situación financiera de la empresa que administran o en la que desean invertir, y segundo tener la certeza de que tal situación financiera corresponde a la realidad que vive el negocio.

¹http://www.wikilearning.com/monografia/antecedentes_historicos_de_la_auditoria

2.2.1.3 Objetivos

- ❖ Promover mejoras en las operaciones gubernamentales, a través de las recomendaciones de Auditoría.
- ❖ Verificar el logro efectivo de las metas programadas por las entidades públicas. Comprobar si los programas, proyectos y actividades se ejecutaron de acuerdo con las previsiones establecidas en el presupuesto.
- ❖ Determinar el grado de confiabilidad del control interno ejercido por la administración sobre sus operaciones y recursos.
- ❖ Comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y más normas aplicables a la gestión financiera y administrativa, por parte de los funcionarios y empleados públicos.

El objetivo principal de la Auditoría consiste en apoyar a los miembros de la empresa en el desempeño de sus actividades. Para ello la Auditoría proporciona análisis, evaluaciones, recomendaciones, asesoría e información concerniente a las actividades revisadas.

2.2.1.4 Clasificación de la Auditoría Gubernamental

Santillana (1996:207), menciona la siguiente clasificación, la cual se describirá brevemente:

A) Por su ámbito

1.- Auditoría Interna

Control que se desarrolla como instrumento de la propia administración y consiste en una valoración independiente de sus actividades; que comprende el examen de los sistemas de control interno, de las operaciones contables y financieras y de la aplicación de las disposiciones administrativas y legales que corresponda; con la finalidad de mejorar el control y grado de economía, eficiencia y eficacia en la

utilización de los recursos; prevenir el uso indebido de éstos y coadyuvar al fortalecimiento de la disciplina en general.

2.- Auditoría Externa

Es el examen o verificación de las transacciones, cuentas, informaciones, o estados financieros, correspondientes a un período, evaluando la conformidad o cumplimiento de las disposiciones legales o internas vigentes en el sistema de control interno contable. Se practica por profesionales facultados, que no son empleados de la organización cuyas afirmaciones o declaraciones auditan.

Además, examina y evalúa la planificación, organización, dirección y control interno administrativo, la economía y eficiencia con que se han empleado los recursos humanos, materiales y financieros, así como el resultado de las operaciones previstas a fin de determinar si se han alcanzado las metas propuestas.

B) Por su tipo

1.- Auditoría Financiera

Es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.

2.- Auditoría Operacional

Este tipo de auditoría comprende el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas de operación y los sistemas de información. Los aspectos fundamentales de esta auditoría son determinar si:

- ❖ La estructura organizacional de la dependencia o entidad reúne los requisitos, elementos y mecanismos necesarios para cumplir con los objetivos y metas que tienen asignados;

- ❖ Los recursos con que cuenta la dependencia o entidad son suficientes y apropiados para el logro de sus objetivos;
- ❖ Los sistemas operativos contienen los procedimientos para el desarrollo de las actividades encomendadas;
- ❖ En la ejecución de los programas se utilizan los recursos en la cantidad y calidad requerida al menor costo posible;
- ❖ El sistema de información es oportuno, confiable y útil para la adecuada toma de decisiones; y
- ❖ El sistema de información refleja el efecto físico y financiero de la aplicación de los recursos.

3.- Auditoría Administrativa

Acción utilizada para verificar, evaluar y promover el cumplimiento y apego a los factores o elementos del proceso administrativo insaturados o a seguir en las dependencias y entidades que conforman el sector gubernamental, además de evaluar la calidad de la administración en su conjunto.

4.- Auditoría de Resultado de Programas

Esta auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y metas establecidos, en relación con el avance del ejercicio presupuestal. El análisis de la eficacia se obtendrá revisando que efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requeridos. La congruencia se determinará al examinar la relación lógica que existe entre el logro de las metas y objetivos de los programas y el avance del ejercicio presupuestal.

5.- Auditoría de Obras

Este tipo de auditorías es la que se encarga de revisar, examinar, cuantificar, calificar y evaluar, entre otros aspectos, si la obra pública efectuada corresponde a la necesidad social que provocó su ejecución, si se hizo de conformidad con los planes y proyectos aprobados, si la empresa contratista a quien se adjudicó la

obra cuenta con la capacidad técnica y de recursos para cumplir con el compromiso contraído, si se cumplió con la legislación aplicable en materia de contratación de la obra y adquisición de materiales e insumos, si se aplicaron éstos en la calidad y volúmenes especificados y requeridos, si el avance y conclusión se dio de acuerdo con los tiempos acordados, si la ministración y entrega de recursos fue congruente con el avance físico, si se cubrieron requisitos que garantizaran el adecuado uso de los recursos ministrados; si fue entregada a satisfacción de la autoridad contratante y/o comunidad beneficiada con la obra.

La auditoría de obras adquiere una gran relevancia a merced a que la obra pública es un rubro dentro de los egresos de la administración pública a la que se le asigna una gran cantidad (sino es la que más) de recursos. Este tipo de auditoría posee un alto grado de especialidad, debido a que el perfil de auditores (ingenieros civiles, arquitectos) son los indicados para practicarla.

6.- Auditoría de Legalidad

Tiene como finalidad revisar si la dependencia, en el desarrollo de sus responsabilidades, funciones y actividades, ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que le sean aplicables (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc.).

C) Su contexto

1.- Auditoría Integral

Cuando en una misma asignación de auditoría concurren los seis tipos de auditoría recién descritos (financiera, operacional, administrativa, de resultado de programas de obra y de legalidad), se le denominará auditoría integral.

2.- Auditoría Parcial

Será aquella en la que se practique un solo tipo de auditoría.

D) Por su aplicación

1.- Auditoría a Unidades

Se entenderá por unidad, aquella área que tiene asignado un programa o conjunto de programas encaminados al logro de determinados objetivos y metas de la dependencia o entidad. Las unidades, atendiendo el tipo de actividades que realizan, se clasifican en:

- ❖ **Unidades sustantivas.** Aquellas que realizan funciones tendentes a lograr en forma específica los objetivos para los cuales fue creada la dependencia o entidad.
- ❖ **Unidades adjetivas o de apoyo administrativo.** Aquellas que realizan funciones de tipo administrativo en apoyo de los objetivos de las unidades sustantivas.

2.- Auditoría a Programas

Comprende la revisión del conjunto de funciones y actividades que integran un programa específico asignado a una o varias unidades. En este caso se revisará aquel programa, subprograma, proyecto, etc., que esté establecido en la estructura programática del presupuesto, excluyéndose los otros que pudieran estar bajo la responsabilidad de la misma unidad.

3.- Auditoría a Actividades

El alcance que comprende este nivel de auditoría, está circunscrito a la revisión de aquellos aspectos que se identifiquen con el objetivo específico a examinar y que sean diferentes a unidad o programas; por ejemplo, en el sistema descentralizado de pagos se encuentra que en su funcionamiento intervienen varias unidades que, en determinados aspectos, tienen injerencia con el pago o remuneraciones al personal.

2.2.2 Normas de Auditoría

2.2.2.1 Concepto y clasificación

En el documento emitido por el Órgano de Fiscalización del Congreso del Estado de Chiapas, denominado Normas Generales de Auditoría (NAG-CHIAPAS), las

normas de auditoría son definidas como los requisitos mínimos de calidad, relativas a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que rinde como resultado de este trabajo. Asimismo, las normas de auditoría se clasifican en normas personales, normas sobre la ejecución del trabajo, normas sobre el informe de auditoría y seguimiento del informe.

2.2.3 Técnicas y Procedimientos de Auditoría

2.2.3.1 Concepto

Las técnicas de auditoría son los métodos prácticos de investigación y prueba que el contador público utiliza para lograr la información y comprobación necesaria para poder emitir su opinión profesional; y los procedimientos son la agrupación de las distintas técnicas aplicables al estudio particular de una cuenta u operación. (Mendivil, 2002).

2.2.3.2 Clasificación de las técnicas de Auditoría

Como señala Mendivil (2002), la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, en su boletín F-01, ha propuesto la siguiente clasificación:

- _ Estudio general.
- _ Análisis.
- _ Inspección.
- _ Confirmación.
- _ Investigación.
- _ Declaraciones o certificaciones.
- _ Certificación.

2.2.3.3 Clasificación de los procedimientos de Auditoría

Los procedimientos de auditoría se pueden clasificar en dos grandes grupos: los de aplicación general que son recomendables para cualquier tipo de auditoría y entidad en que se practique; y los de aplicación específica que tendrán que ser

diseñados ex profeso para cada tipo de auditoría y, a su vez, adaptarlos en función de las características de la entidad sujeta a intervención.

2.2.4 Papeles de Trabajo

2.2.4.1 Concepto

El trabajo del auditor queda anotado en una serie de papeles que constituyen en principio la prueba material del trabajo realizado; además en ellos se deja constancia de la profundidad de las pruebas y de la suficiencia de los elementos en que se apoyo la opinión, en otras palabras son evidencias de la calidad profesional del trabajo. (Mendivil, 2002).

2.2.4.2 Clasificación

Mendivil (2002), menciona que se le acostumbra clasificar desde dos puntos de vista:

1. Por su uso

- _ Papeles de uso continuo.
- _ Papeles de uso temporal.

2. Por su contenido.

- _ Hoja de trabajo.
- _ Células sumarias o resumen.
- _ Células de detalle o descriptivas.
- _ Células analíticas o de comprobación.

2.2.4.3 Propiedad y Responsabilidad

En este rubro Mendivil (2002), se refiere a los papeles de trabajo que son propiedad del auditor, él los preparo y son la prueba material del trabajo efectuado; pero esta propiedad es irrestricta ya que por contener datos que pueden considerarse confidenciales, está obligado a mantener discreción absoluta respecto de la información que contienen.

Asimismo, en las NAG-CHIAPAS detallan que el manejo y custodia de los papeles de trabajo durante el proceso de auditoría es exclusiva del grupo de auditores. La información contenida en ellos es de carácter confidencial; su uso y consulta están vedados por el secreto profesional a toda persona ajena al grupo de auditores, salvo requerimientos o mandato de autoridad competente.

2.2.5 Control Interno

2.2.5.1 Concepto

El control interno de un negocio es el sistema de su organización, los procedimientos que tienen implantados y el personal con que cuenta estructurados un todo para lograr los tres objetivos fundamentales. (Mendivil, 2002).

El propósito básico del Control Interno es el de promover la operación eficiente de la organización. Está formado por todas las medidas que se toman para suministrar a la administración la seguridad de que todo está funcionando como debe. Los Controles Internos se implantan para mantener la entidad en la dirección de sus objetivos y tiene como principal finalidad la protección de los activos contra pérdidas que se deriven de errores intencionales o no intencionales en el procesamiento de las transacciones y manejo de los activos correspondientes. (Rojas, 2012).

2.2.5.2 Estudio del control interno.

La evaluación del control interno es la impresión que se fija en la mente del auditor respecto de si el control interno es bueno o defectuoso, es decir, si permite la consecución plena de sus objetivos o no. Teóricamente el estudio y la evaluación del control interno debe hacerse antes de planear la auditoría, sin embargo, razones de orden práctico imponen en ocasiones la necesidad de hacer durante el desarrollo mismo del trabajo de auditoría. (Mendivil, 2002).

2.2.6 El Auditor

2.2.6.1 Definición

La palabra auditoría proviene del latín auditorius, y de esta proviene la palabra auditor, que se refiere a todo aquel que tiene la virtud de oír (Rojas, 2012). Es decir, auditor es aquella persona profesional, que se dedica a trabajos de auditoría habitualmente con libre ejercicio de una ocupación técnica.

2.2.6.2 Funciones Generales

Para ordenar e imprimir cohesión a su labor, el auditor cuenta con una serie de funciones tendientes a estudiar, analizar y diagnosticar la estructura y funcionamiento general de una organización. Las funciones tipo del auditor son:

- ❖ Estudiar la normatividad, misión, objetivos, políticas, estrategias, planes y programas de trabajo.
- ❖ Desarrollar el programa de trabajo de una auditoría.
- ❖ Definir los objetivos, alcance y metodología para instrumentar una auditoría.
- ❖ Captar la información necesaria para evaluar la funcionalidad y efectividad de los procesos, funciones y sistemas utilizados.
- ❖ Recabar y revisar estadísticas sobre volúmenes y cargas de trabajo.
- ❖ Diagnosticar sobre los métodos de operación y los sistemas de información.
- ❖ Detectar los hallazgos y evidencias e incorporarlos a los papeles de trabajo.
- ❖ Respetar las normas de actuación dictadas por los grupos de filiación, corporativos, sectoriales e instancias normativas y, en su caso, globalizadoras.²

2.2.6.3 Calidad en la auditoría

Según Chiavenato (2006), es la atención a las exigencias del cliente, o la adecuación a la finalidad o uso. El concepto de calidad se encuentra íntimamente conectado al cliente, sea el interno o el externo.

²<http://www.edomexico.gob.mx/tesvb/doc/AUDITORIA.pdf>

El concepto de calidad, como se usa en administración, significa mucho más que la definición informal de un producto superior a la medida y a buen precio. Además significa hacer las cosas bien en la organización desde la primera vez, en lugar de cometer errores y tener que corregirlos. (Stoner, 1996).

La Calidad como término de gran importancia surge a partir de que los empresarios o comerciantes, como se les llamaban anteriormente, se percatan de la necesidad de competir en el mercado con sus productos o servicios. Evidentemente este elemento y sus conceptos han evolucionado con el paso del tiempo.

Esta evolución nos ayuda a comprender de dónde proviene la necesidad de ofrecer una mayor calidad del producto o servicio que se proporciona al cliente y, en definitiva, a la sociedad, y cómo poco a poco se ha ido involucrando toda la organización en la consecución de este fin.

Definir la calidad en la realización de la Auditoría constituye también un aspecto de vital importancia en el mundo económico y empresarial según las tendencias actuales, por cuanto significa la seguridad de que estas se hayan realizado cumpliendo con los principios y normas establecidos para su ejercicio además de lo importante que resulta comprobar y evaluar la correspondencia del dictamen con la situación real de la entidad auditada. Este tema ha constituido una necesidad identificada a nivel mundial por las diferentes entidades fiscalizadoras, dadas las situaciones que se han presentado y que han puesto en crisis el criterio y el trabajo realizado por auditores, generando un deterioro del prestigio de estos y su independencia, causados por la corrupción y otros tipos de fraudes.

Las exigencias de calidad aseguran una concepción correcta de la Auditoría y la llevará a conseguir la plenitud y desarrollo de todo su potencial. Este imperativo surge de la fase de crecimiento de la actividad, en la cual está enmarcada la

misma en nuestro país, por lo que los aspectos relacionados con las condiciones para su desarrollo y su permanencia deben estar presentes en toda revisión del trabajo del auditor para así conducirlo hacia un camino de confianza y credibilidad en su labor, prestigiándolo ante la sociedad.

La evolución de la función de auditoría no se ha detenido en los últimos años y van aumentando sus atribuciones y responsabilidades. El camino recorrido es largo, hoy se encuentra al lado del nivel más alto de dirección e informándole a esta, lo que la coloca ante grandes desafíos.

La auditoría es una parte importante del control de la administración. Cuando requiere una evaluación de los resultados de esta el trabajo de los auditores puede ser usado para proporcionar una seguridad razonable de que los controles de la administración están funcionando adecuadamente.

La calidad es imprescindible en la fase de desarrollo de un sistema de auditoría, ya que ofrece la seguridad razonable de que el servicio de auditoría mantiene la capacidad para efectuar de forma eficiente y eficaz sus funciones, y así alcanzar un alto nivel de credibilidad y confianza ante la dirección, auditores y sociedad³.

Por lo tanto, la finalidad de la auditoría es obtener suficientes elementos que permitan al auditor llegar a un grado razonable de convencimiento a cerca de la realidad de los hechos y situaciones observados, la veracidad de la documentación revisada pero sobre todo la confiabilidad de en la que fundamentara su opinión por ello la validez de sus juicios dependerán de la calidad de la evidencia.

³http://www.wikilearning.com/monografia/fundamentos_teoricos_de_la_auditoria_vinculados_a_la_calidad-antecedentes_historicos_de_la_auditoria/12675-1

2.3 Generalidades de la Obra Pública

2.3.1 Definición de Obra Pública

La definición, más acertada y aceptada, en el ámbito Obra Pública que se tomará para esta investigación será la contenida en la propia Ley de Obra Pública del Estado de Chiapas (última reforma publicada DOF 29-08-2012), la cual en su artículo cuarto considera como Obra Pública lo siguiente:

I. La creación, construcción, reconstrucción, remodelación, restauración, adecuación, ampliación, reparación, demolición, adecuación, conservación, instalación, modificación y mantenimiento de los bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la ley del estado o del municipio que se destinen a un servicio público, o que estos realicen para dar cumplimiento a sus funciones públicas conforme a la ley y en cuya ejecución se invierta el gasto público estatal o municipal;

II. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;

III. La fabricación, instalación, montaje, colocación y equipamiento de los bienes muebles que deban integrarse o destinarse para el correcto funcionamiento de un inmueble o de la obra referida en la fracción I anterior;

IV. Los servicios relacionados con la obra pública consistentes en los trabajos que tengan por objeto la dirección o supervisión de la ejecución de la misma.

2.3.2 Modalidades de ejecución de Obra Pública

La Ley de Obra Pública del Estado de Chiapas (última reforma publicada DOF 29-08-2012), establece que la Obra Pública podrá ser ejecutada por la Secretaría de Infraestructura y los Municipios, por alguna de las dos formas siguientes:

I. Por contrato: será la ejecutada por contratistas.

II. Por administración directa: La Secretaría y los Municipios podrán realizar obra pública por administración directa, siempre que cuenten con los recursos autorizados para ello, capacidad técnica, maquinaria y equipo de construcción, personal técnico y trabajadores que se requieran para el desarrollo y ejecución directa de los trabajos respectivos; y sus requerimientos complementarios para la ejecución de la obra de que se trate.

2.3.3 Definición de Auditoría de Obra Pública

La Auditoría a Obra Pública es un tema que ha ido tomando relevancia en la Administración Pública, es por ello que se orienta a verificar el cumplimiento de los programas de obra pública; la correcta aplicación del presupuesto asignado, en términos de eficiencia, economía y honradez; la observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia; la comprobación del cumplimiento a los programas de obra establecidos en el contrato de obra; la revisión de que las obras contratadas se inicien y concluyan en las fechas pactadas; y que se supervisen en todas las fases conforme a las normas y procedimientos que al efecto se establezcan, entre otros aspectos.

2.3.3.1 Objetivos de la Auditoría de Obra Pública

- ❖ Coadyuvar a garantizar la correcta aplicación de los recursos que se destinan a las obras públicas.
- ❖ Determinar si los sistemas de operación, registro, control e información inherentes a la realización de las obras públicas, funcionan adecuadamente.
- ❖ Evaluar la funcionalidad y apego a las disposiciones legales vigentes.
- ❖ Verificar si la entidad fiscalizada está logrando los propósitos para los que se aprobaron los presupuestos de obra pública.

CAPÍTULO III. MARCO CONTEXTUAL DEL OBJETO DE ESTUDIO

3.1 Antecedentes Históricos de la Fiscalización

3.1.1 En México

México a lo largo de su historia, ha sufrido una serie de transformaciones sociales, políticas y económicas, encaminadas a consolidar el Estado Mexicano en sus aspectos primordiales.

Las Instituciones Públicas no han sido la excepción, en nuestro paso, las que desarrollan la función fiscalizadora han sido ejemplo de cambios positivos.

La creación de los Órganos de Fiscalización Superior, no se dio por casualidad, surge en el momento de mayor competencia entre los partidos políticos y cuando la oposición ha logrado conquistar mayores espacios en el escenario político nacional. Ello crea la expectativa de que el gobierno funcione verdaderamente con base en una división real de poderes.

Atendiendo además la intención de la sociedad por lograr una adecuada supervisión del uso de los recursos públicos que permita incrementar la confianza en el gobierno, haciéndolo efectivo el derecho de pedir cuentas plenas de su gestión y constatar que el esfuerzo de la administración pública haya redituado los mayores satisfactores sociales posibles. (Órgano de Fiscalización del Congreso del Estado de Chiapas, 2008 p. 6).

3.2.2 En Chiapas

Es importante conocer nuestros antecedentes, entenderlos y ahondar sobre ellos, lo cual nos permitirá comprender nuestro presente, desempeñar nuestras funciones convencidos de la importancia del papel de la fiscalización en el país y en nuestro estado, así como planear mejor nuestro futuro.

Sin duda nuestro estado también ha sido partícipe de estos cambios positivos, y es precisamente en el Portal del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado donde se plasma el nacimiento de la función fiscalizadora, la cual surge con la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1824, que en sus artículos 32 y 161 fracción VIII, respectivamente señalaban como obligación de los estados "...remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril..."

Una vez que Chiapas por voluntad propia, se incorpora a la República Mexicana, en 1826 durante el período del primer Gobernador del Estado Don Manuel José de Rojas, se emite la primera Constitución del Estado de Chiapas, que en su artículo 38 fracción IV confiere como atribución del Congreso "aprobar o reprobado las cuentas de todos los caudales públicos del Estado..."

El 08 de mayo de 1876, por Decreto del Ejecutivo del Estado, se crea como parte de la Secretaría de Gobierno, la Sección de Glosa de Cuenta de Gastos, para vigilar el gasto público en todos los ramos administrativos, misma que desaparece el 18 de julio de 1877, al ser declarada por la IX Legislatura Local su creación contraria a derecho.

En 1893, se reforma la Constitución Política del Estado de Chiapas, que en su artículo 36 señalaba: "En la Secretaría del Congreso habrá una sección de glosa para el examen de las cuentas de los caudales públicos del Estado en todos sus ramos. Dependerá exclusivamente del Congreso y en su receso de la diputación permanente". El 29 de abril de 1897, se emite la Ley Orgánica de la citada Contaduría Mayor de Glosa.

En 1921, la XXVIII Legislatura, modifica la Constitución Política del Estado de Chiapas, desaparece la Contaduría Mayor de Glosa, constituyendo la Contaduría General de Glosa, incorporando como atribuciones del Congreso en el artículo 33 las de: Nombrar y remover al Contador General de Glosa; examinar la cuenta que anualmente le presenten el Ejecutivo y los Ayuntamientos, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas, según el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y la justificación de ellas.

Para el año 1977, la LIII Legislatura, reforma la Ley de Hacienda, estableciéndose que la Contaduría Mayor de Glosa, para aprobar las cuentas y extender los finiquitos de las Tesorerías Municipales, debía pedir autorización y aprobación del H. Congreso del Estado.

En el año 1987, la LVI Legislatura emite la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Chiapas, así como el Reglamento Interior del propio Congreso; destacándose en el primer ordenamiento el artículo 16 fracción XXXIII que confiere al Congreso una nueva atribución: "Recibir de la Contaduría Mayor de Hacienda las comprobaciones del gasto público y, en su caso, realizar las auditorías que estime necesarias a los Órganos de Gobierno del Estado, de los Municipios y de las Instituciones que reciban subsidios estatal o municipal"

El 23 de octubre de 2001, la LX Legislatura mediante el Decreto número 235 reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas desapareciendo la Contaduría Mayor de Hacienda, para crear el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas; dos son los aspectos más relevantes de esta reforma: La incorporación del Poder Judicial y del mismo Legislativo como sujetos de fiscalización, así como los Organismos Autónomos; y que la fiscalización no se limitará a una revisión de los ingresos y egresos, sino que incluirá la fiscalización del cumplimiento de los programas y funciones gubernamentales. Con ello se logra gran avance en materia de fiscalización.

Derivado de la reforma antes mencionada, el 25 de octubre del mismo año, se emite el Decreto 236, por el que se crea la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, para regular la organización y atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas. Se destaca que si bien en dicha ley, ya se establecía que éste tenía autonomía técnica, presupuestal y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, el H. Congreso del Estado por conducto de la Comisión de Vigilancia se encargaría de coordinar y evaluar su funcionamiento. En consecuencia, el 13 de noviembre de ese mismo año, mediante Decreto número 269 se publica el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Chiapas.

El 21 de noviembre de 2001, Diputados de la LXI Legislatura promovieron acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, en contra del Decreto por el que fue expedida la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, resultando de dicha acción legal, que el 22 de abril de 2003, se declarara la invalidez de los decretos 235, 236, 237 y 238 publicados el 23 y 25 de octubre de 2001, disponiendo que Congreso Local, debía reponer el procedimiento constitucional y legislativo a fin de que, en libertad de su soberanía, realizara las adecuaciones constitucionales y legales conducentes. Derivado de lo anterior, mediante Decreto número 207 publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 18 de agosto de 2003, se emite la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas. Posteriormente el 11 de febrero de 2004, se expidió el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial número 220 de la fecha referida, el cual precisa la estructura, atribuciones y facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado.

El 10 de marzo de 2010, la LXIII Legislatura Local, emitió el Decreto 042, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, fortaleciendo con ello las atribuciones del Órgano de

Fiscalización Superior del Congreso del Estado. El 14 de julio del año citado se expide el Reglamento Interior de la Institución.

Finalmente el 27 de octubre de 2010, la LXIII Legislatura Local, a iniciativa del Ejecutivo del Estado, emitió el Decreto 382, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política Local, entre ellos los artículos 30, 71, y 72, con esta reforma se otorga al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, plena autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, constituyéndose, como una institución moderna y a la vanguardia en materia de fiscalización superior, garantizando con ello la transparencia y rendición de cuentas en beneficio de la sociedad.

Con el objeto de tener elementos necesarios que fundamenten al Órgano de Fiscalización se detallan a continuación la misión visión y valores del mismo.

3.2 Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado

3.2.1 Misión

Revisar y fiscalizar las Cuentas Públicas del Estado y Municipios, sobre el origen y aplicación de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, con el fin de lograr la transparencia en la rendición de cuentas e informar con veracidad, imparcialidad y oportunidad al H. Congreso del Estado y a la sociedad, en los términos de la legislación vigente.

3.2.2 Visión

Ser una institución reconocida por la sociedad, capaz de brindar transparencia y objetividad en su gestión fiscalizadora, orientada a fomentar una cultura honesta y responsable en la administración pública estatal y municipal en beneficio de la población y desarrollo del estado.

3.2.3 Política de Calidad

Mediante un enfoque de mejora continua, revisar y fiscalizar las Cuentas Públicas del Estado y Municipios, con el fin de garantizar la transparencia y rendición de cuentas e informar al H. Congreso del Estado y a la sociedad.

3.2.4 Código de Conducta

El Código de Conducta del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado incluye tres componentes fundamentales tales como: valores, principios y reglas de conducta, los cuales se detallan a continuación:

3.2.4.1 Valores

Son actitudes básicas, reconocidas y asumidas por la sociedad como modos específicos de conducta, que conllevan a los individuos a fundamentar juicios acerca de lo que es correcto, bueno o deseable. Los valores constituyen un componente esencial de las organizaciones modernas, debido a que son precisamente estos los que cohesionan la voluntad de las personas con la de la institución. Los valores institucionales se formulan a partir del análisis y valoración de valores individuales y deben de comunicarse a todo el personal y estimular el compromiso de su cumplimiento.

Honestidad: Actuar con integridad, probidad, transparencia e imparcialidad en cada una de las comisiones a realizar y tareas que cumplir.

Compromiso: Asumir las obligaciones establecidas en las normas jurídicas y técnicas; asimismo anteponer siempre el interés general; y cumplir eficaz y eficientemente las metas.

Lealtad: Solidarizarse con la institución y respaldar el trabajo de las áreas de adscripción con un alto desempeño que no deje duda alguna que se comparte la misma visión.

Responsabilidad: Actuar con profesionalismo, comprometiéndose a cumplir debidamente las tareas encomendadas en aras de alcanzar las metas y avanzar en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución.

Servicio: Actuar con diligencia en las funciones de fiscalización, en especial aquellas que se realizan a favor de los organismos públicos para mejorar sus operaciones y actividades.

Respeto: Honrar sin excepción alguna la dignidad de las personas, los derechos y las libertades inherentes al individuo, conduciéndose siempre con trato amable y tolerante.

Equidad: Actuar en el marco de la Ley, comportándose a la altura de las circunstancias sin ningún tipo de preferencias y observando principios universales para garantizar la imparcialidad y trato justo a las personas y entes públicos.

3.2.4.2 Principios

Los Principios se resumen en la combinación de los valores institucionales que constituyen normas fundamentales para el ejercicio de la fiscalización superior a través de la auditoría gubernamental, los cuales se enuncian a continuación:

Integridad: La integridad de los auditores gubernamentales es sinónimo de confianza, por tanto, es la base para aceptar su juicio profesional.

Objetividad: Los auditores gubernamentales realizan una evaluación equilibrada de todas las circunstancias importantes y forman su juicio profesional, sin influencias indebidas de sus propios intereses o de otros interesados.

Neutralidad: Los auditores gubernamentales deben evitar al máximo posible las actividades que podrían disminuir su imparcialidad, independencia y objetividad, por tanto la confianza de la sociedad.

Confidencialidad: Los auditores gubernamentales respetan el valor y la propiedad de la información que obtienen y la mantienen como reservada, a menos que exista autorización formal o una obligación legal para divulgarla.

Competencia: Los auditores gubernamentales aplican sus conocimientos, aptitudes y experiencias necesarios al desempeñar las funciones inherentes o al prestar sus servicios profesionales.

Calidad: Los auditores gubernamentales están comprometidos a optimizar constantemente sus prácticas y procesos, de tal manera que su mejora continua nos encamine a lograr la misión institucional.

3.2.4.3 Reglas de Conducta

Son las normas específicas de comportamiento que deben observar los servidores públicos y profesionales ejecutores de la fiscalización superior. Estas prácticas facilitan la aplicación de los principios, guiando su conducta ética, debiendo considerar los siguientes:

❖ **INTEGRIDAD:**

1. Preservar e incrementar la confianza de la sociedad.
2. Nuestra conducta debe ser transparente.
3. Aplicar un criterio de honradez absoluta al realizar el trabajo y al utilizar los recursos de la Auditoría Superior del Estado.
4. Informar oportunamente sobre asuntos donde tenga algún interés personal o familiar.
5. Integramos a la sinergia institucional propuesta, fomentando la confianza interna y el reconocimiento de la sociedad, sumando los esfuerzos de TODOS.

❖ **OBJETIVIDAD:**

1. Ser exactos y objetivos en las labores desempeñadas, en particular al preparar los informes.
2. Basar las opiniones y resultados en las evidencias obtenidas conforme a los criterios establecidos en las Normas Generales de Auditoría.
3. Utilizar la información aportada por el sujeto fiscalizado y la obtenida de otras fuentes, de modo imparcial al preparar los informes de resultados.
4. Ser independientes de las entidades fiscalizadas y de otros grupos de interés.

❖ **NEUTRALIDAD:**

1. Mantener y conservar la independencia profesional en relación a influencias políticas, desempeñando objetivamente la función de fiscalización.
2. Evitar las relaciones sociales con los directivos y el personal de las instituciones fiscalizadas, así como de otros grupos de interés, que podrían disminuir la independencia, la imparcialidad y la objetividad de la función de fiscalización.

❖ **CONFIDENCIALIDAD:**

1. Mantener confidencialidad sobre la información relacionada con la planeación y programación de la auditoría.
2. Mantener la reserva sobre la información recibida y obtenida en el proceso de ejecución de la auditoría.
3. Abstenerse de utilizar la información recibida de las instituciones como medio para obtener beneficios personales o de terceros.

❖ **COMPETENCIA:**

1. Desempeñamos de manera competente y profesional, en todo momento, durante la ejecución de la auditoría gubernamental.
2. Conocer y entender adecuadamente los principios y normas constitucionales, legales e institucionales relacionadas con la función de fiscalización y su aplicación a las instituciones públicas.
3. Conocer y cumplir las políticas, normas, métodos, procedimientos y prácticas profesionales de las disciplinas que contribuyen en la ejecución de la auditoría gubernamental.
4. Actualizar, mejorar y especializar nuestras capacidades para realizar la auditoría gubernamental en los diferentes ámbitos de aplicación.

❖ **CALIDAD:**

1. Investigar, conocer y comprender las necesidades de los involucrados en los procesos de revisión y fiscalización que desarrolle, en este sentido, los involucrados son aquellas áreas o personas que reciben el producto de nuestro

trabajo, las entidades fiscalizadas, el H. Congreso del Estado, las instituciones públicas y privadas, y la sociedad en general.

2. Contribuir a establecer una visión específica de su área de trabajo, constituida por metas profesionales que constituyan retos alcanzables.
3. Entender la importancia de su rol y contribución a la institución, ubicando sus actividades dentro de los procesos que se desarrollan, así como presentar por iniciativa propia, propuestas, proyectos, etc. para el mejoramiento de éstas o proponer soluciones a los problemas que se presenten y asumir la responsabilidad de su conducción.
4. Comprender y ejecutar trabajos conjuntos con una visión sistemática para lograr objetivos comunes en función de nuestra misión.
5. Capacitarse y entrenarse en el uso de métodos y herramientas para la mejora continua personal y profesional que apoyen el desarrollo de sus actividades y procedimientos.
6. Tomar decisiones y actuar basado en análisis de hechos, combinado de forma balanceada con experiencia e intuición.

El Código de Conducta, las Normas Generales de Auditoría y los Postulados de Auditoría Gubernamental emitidos por la Auditoría Superior del Estado, establecen las principales orientaciones para los funcionarios y empleados del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado que participan en la ejecución de la auditoría gubernamental, cumpliendo así las funciones de revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas.

El Código de Conducta es aplicado por los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado al proveer los servicios de auditoría gubernamental de igual

manera, a los profesionales de los despachos de auditoría que presten sus servicios al ser contratados por el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado. La difusión y el cumplimiento del Código de Conducta serán ejecutados por el Comité de Ética de la Auditoría Superior del Estado.

Cabe mencionar que el termino fiscalizar es un concepto genérico que comprende la revisión, inspección, vigilancia, seguimiento de auditoria, supervisión, control y cualquier otra forma de evaluación sea financiera u operativa en la aplicación de recursos públicos.

Por lo tanto, la calidad de la rendición de cuentas dependerá de la responsabilidad con la que se asuma el código de conducta. En resumen, una de las herramientas para realizar la fiscalización por parte del OFSCE es la auditoria, de ahí la importancia de la aplicación del código de conducta.

3.2.5 Organograma

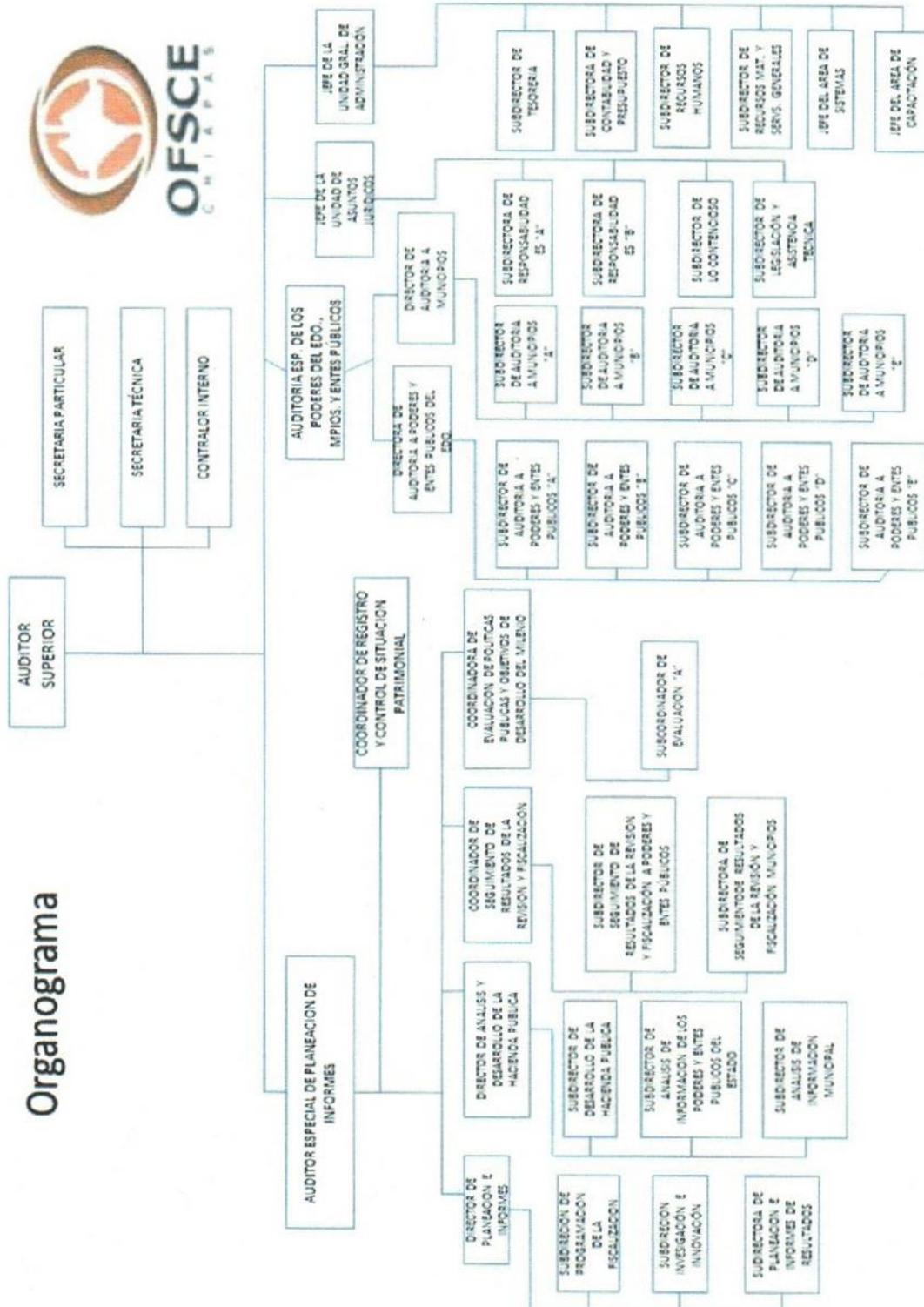
En la Estructura del OFSCE se contempla un organograma, el cual desempeña un papel informativo que permite conocer su estructura organizativa y la vinculación entre las distintas áreas que lo integran.

Según Koontz & O'Donnell, (2012) recalca:

... "Toda estructura organizacional, incluso una deficiente, se puede representar en forma grafica puesto que un diagrama simplemente señala las relaciones entre los departamentos a lo largo de las líneas principales de autoridad".

Por lo que en el siguiente organograma se detalla de manera general la estructura del OFSCE hasta el nivel de subdirectores.

Imagen 2. Organograma del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE).

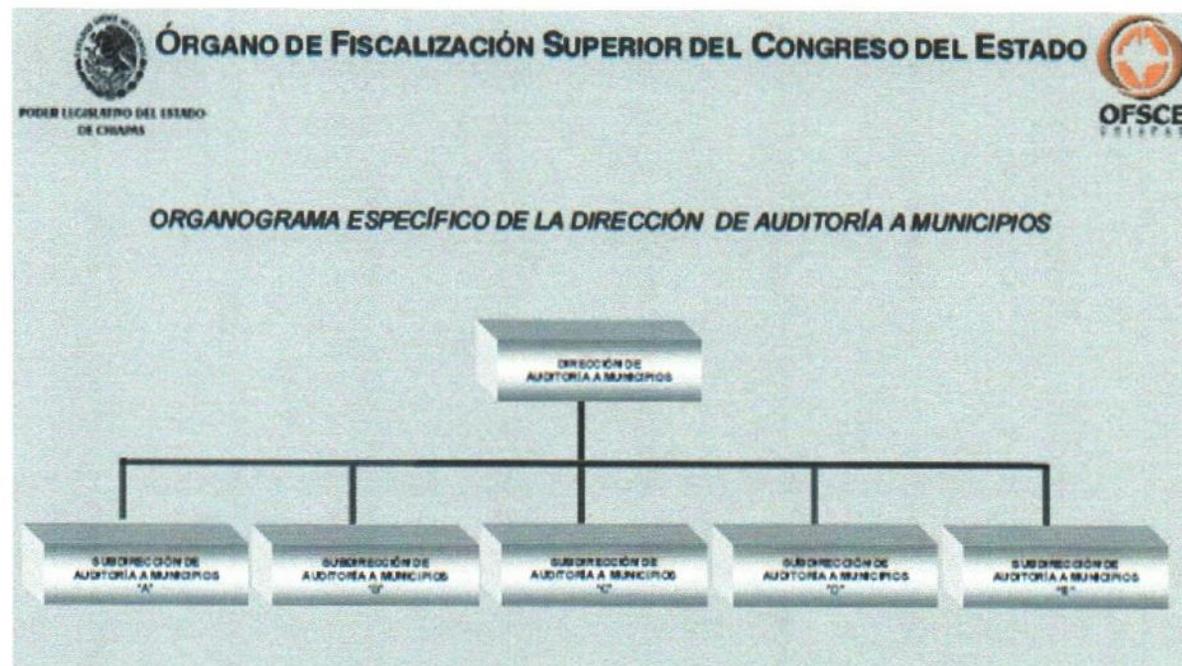


Fuente: <http://www.ofscechiapas.gob.mx>, 2012

3.2.6 Dirección de Auditoría a Municipios

3.2.6.1. Estructura

Imagen 3.- Organograma Específico de la Dirección de Auditoría a Municipios



Fuente: Manual de Organización del OFSCE, última actualización Septiembre 2010.

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA A MUNICIPIOS

ÓRGANO DEL QUE DEPENDE: AUDITORÍA ESPECIAL DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ENTES PÚBLICOS.

ÓRGANOS DEPENDIENTES:

ÓRGANOS DEPENDIENTES:				
SUB. DE AUDITORIA "A"	SUB. DE AUDITORIA "B"	SUB. DE AUDITORIA "C"	SUB. DE AUDITORIA "D"	SUB. DE AUDITORIA "E"

La Dirección de Auditoría a Municipios, depende de la Auditoría Especial de los Poderes del Estado, Municipios y Entes Públicos y está conformada por cinco subdirecciones "A", "B", "C", "D" Y "E".

3.2.6.2. Actividades Específicas de la Dirección de Auditoría a Municipios.

A continuación, se detallan las funciones específicas de la Dirección de Auditoría a Municipios, contenidas en el Manual de Organización del OFSCE (última actualización Septiembre 2010):

- Planear, programar, coordinar y ejecutar las actividades contenidas en el programa anual autorizado, de acuerdo con los lineamientos establecidos.
- Ejecutar y controlar los programas específicos y presupuestos asignados para el desarrollo de las funciones de la competencia de las Unidades Administrativas de su adscripción.
- Acordar con su superior jerárquico los asuntos cuya atención, trámite o resolución se encuentren dentro del ámbito de su competencia.
- Formular los estudios, opiniones, dictámenes, informes y demás documentos que les sean requeridos por su superior jerárquico.
- Proporcionar, conforme a sus facultades y de acuerdo con las políticas y normas establecidas la información, documentación, datos, informes y asesorías o cooperación técnica que le requieran otras Unidades y Órganos Administrativos de la Auditoría Superior del Estado.
- Supervisar la aplicación de los mecanismos de control y evaluación para el mejoramiento de la eficiencia operativa y funcional de las Unidades Administrativas a su cargo.

Proporcionar la información correspondiente, para la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior del Estado.

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales aplicables al funcionamiento de las Unidades Administrativas a su cargo y, en su caso, promover la imposición de las sanciones procedentes.
- Proponer a su superior jerárquico, los nombramientos o promociones del personal de confianza de su adscripción.

- Promover en el ámbito de su competencia, la investigación de los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita de dicho personal, a efecto de que se impongan las sanciones que procedan, cuando incurran en responsabilidades en el desempeño de sus funciones.
- Proporcionar la información que se requiera para la elaboración de los manuales de organización y de procedimientos de la Dirección, Coordinación y Unidades Administrativas a su cargo, así como proponer las reformas y adiciones necesarias.
- Proponer a su superior jerárquico, los proyectos para integrar el Plan Estratégico Institucional, el Programa Anual de Actividades y la mejora continua de la gestión de las Unidades Administrativas a su cargo.
- Coordinarse con las Unidades y Órganos Administrativos de la Auditoría Superior del Estado, para el mejor desempeño de sus funciones.
- Coordinar y evaluar las actividades que se realicen las Unidades Administrativas de su adscripción, a efecto de verificar el cumplimiento del Programa Anual de Actividades y el de auditorías, visitas, inspecciones y revisiones.
- Participar en las reuniones de trabajo a las que sea convocado, en cumplimiento de sus facultades.
- Vigilar y dar atención a las solicitudes de acceso a la información pública, en los términos establecidos en la ley de la materia.
- Autorizar las comisiones del personal a su cargo, para llevar a cabo la revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas Municipales.
- Cambiar de adscripción y comisionar internamente por las necesidades del servicio, al personal a su cargo.
- Establecer comunicación con las entidades fiscalizadas, para facilitar la práctica de las auditorías, visitas, inspecciones y revisiones, de acuerdo con las normas establecidas y las que al respecto dicte el Auditor Superior del Estado.
- Coordinar la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y revisiones a los Informes Mensuales de Cuenta Pública, de Avance de Gestión Financiera y Cuentas Públicas Municipales.

- Participar, en caso que se requiera, en la ejecución de las auditorías, visitas, inspecciones y revisiones, conforme a las instrucciones giradas por su superior jerárquico.
- Proponer modificaciones a las Cartas de Planeación de las auditorías programadas y a las solicitudes de información que se deban realizar a las entidades fiscalizadas; en su caso, determinar la muestra de auditoría cuando no sea proporcionada la Carta de Planeación en tiempo y forma.
- Mantener informado a su superior jerárquico de los avances en los trabajos de revisión y fiscalización desempeñados por las Unidades Administrativas de su adscripción.
- Supervisar que los comisionados y profesionales de auditoría independientes que participen en las auditorías, visitas, inspecciones, cumplan con las disposiciones normativas aplicables.
- Coordinar y solicitar durante el desarrollo de las auditorías, visitas, inspecciones y revisiones, la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus facultades; así como, recibir las solicitudes de prórroga que presenten las entidades fiscalizadas y proponer a su superior jerárquico las respuestas a las mismas.
- Coordinar la práctica de visitas a las entidades fiscalizadas y a terceros, para solicitar la exhibición de libros y papeles indispensables en la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas en éstas.
- Proponer a su superior jerárquico, la imposición de sanciones por el incumplimiento a los requerimientos de información y documentación.
- Atender a los servidores públicos municipales, a quienes dejaron de serlo o a terceros que tengan relación con los resultados derivados de la revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas Municipales, para aclaración de dudas o durante el proceso de atención de los resultados preliminares.
- Revisar y someter a la consideración de su superior jerárquico, los resultados y observaciones preliminares de la revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas Municipales.

Coordinar y supervisar las reuniones para dar a conocer a las entidades fiscalizadas, los resultados y observaciones preliminares de la revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas Municipales.

- Enviar los Pliegos de Observaciones, Recomendaciones de Acciones para Mejorar las Prácticas de Gobierno y las observaciones que no rebasen 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Estado a la Unidad de Asuntos Jurídicos para la revisión correspondiente.
- Someter a la consideración de su superior jerárquico, los resultados definitivos de la revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas Municipales y promover la notificación del Pliego de Observaciones, Recomendación de Acciones para Mejorar las Prácticas de Gobierno y las observaciones que no rebasen 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Estado.
- Enviar los informes de las auditorías realizadas a la Dirección de Planeación e Informes, para su inclusión en los informes de resultados correspondientes
- Instruir y verificar que se lleve a cabo la integración de los Expedientes de Observaciones, de Acciones para Mejorar las Prácticas de Gobierno, de Auditoría y Archivo Permanente.
- Autorizar el envío de los Expedientes de Observaciones y de las Acciones para Mejorar las Prácticas de Gobierno, derivados de las auditorías realizadas, a la Coordinación de Seguimiento de Resultados de la Revisión y Fiscalización.
- Autorizar el envío de los Expedientes de Auditoría y en su caso, Archivos Permanentes derivados de las auditorías realizadas, al Archivo General de la Auditoría Superior del Estado, dependiente de la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, para el resguardo correspondiente.
- Coadyuvar en la atención de quejas, denuncias y reportes, sobre presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos, que impliquen un daño a la Hacienda Pública Municipal o al patrimonio de sus Entes Públicos, en coordinación con la Contraloría Interna de la Auditoría Superior del Estado.
- Integrar y remitir a la Unidad de Asuntos Jurídicos, la información y documentación necesaria para ejercitar las acciones legales que procedan como resultado de las

irregularidades que se detecten en las revisiones, auditorías, visitas y verificaciones que se practiquen.

- Someter a la consideración de su superior jerárquico, la promoción ante las autoridades competentes, del fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos o quienes dejaron de serlo en las entidades fiscalizadas.
- Someter a la consideración de su superior jerárquico, las comunicaciones oficiales que deban dirigirse a las autoridades fiscales por errores u omisiones detectados en las manifestaciones y declaraciones de los contribuyentes que hayan realizado operaciones con los entes fiscalizados.
- Las demás que en el ámbito de su competencia le asigne su superior jerárquico.

Con base a lo anterior, estas funciones permiten ejecutar en su totalidad el procedimiento de auditoría como función pública del Estado. Como se aprecia, la tarea fiscalizadora es *titánica*; por lo tanto, los profesionales al servicio del Órgano de Fiscalización deben realizar una evaluación equilibrada de todas las circunstancias relevantes y elaborar sus conclusiones sin dejarse influir por prejuicios.

3.2.6.3. Proceso de la Auditoría Pública

Para abordar este apartado, se retomará el Manual General de Fiscalización, (última actualización Septiembre 2010), el cual tiene por objeto eficientar las funciones de control y fiscalización gubernamental a cargo del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado; se orienta además a estandarizar criterios entre el personal operativo de las direcciones de auditoría, sin pretender sustituir el juicio profesional y experiencia de los auditores.

Es así como, el desarrollo de la función de la auditoría para la Fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, se realiza a través de un proceso metodológico, que permite la comprensión y entendimiento de la institución a auditarse, este proceso comprende las etapas de:

- ❖ Planeación de la auditoría

- ❖ Ejecución de la auditoría
- ❖ Informe de la auditoría
- ❖ Seguimiento del resultado de la auditoría

Cada fase del proceso, forma un procedimiento unitario cuyo resultado final de cada una de ellas, se relaciona con las actividades iniciales de las subsecuentes etapas. A continuación se detalla el proceso de cada una de las etapas antes mencionadas:

3.2.6.3.1 Planeación de la auditoría

El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental, planeará las auditorías para fiscalizar la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, a través de las acciones que conduzcan al conocimiento y entendimiento de la entidad a auditarse, permitiendo determinar o definir el alcance y los objetivos de la auditoría, los recursos necesarios para alcanzarlos, áreas críticas, la identificación de los sistemas y controles en operación, así como la formulación del Programa Anual de Auditoría y plan de auditoría para la ejecución; en este sentido la planeación tiene dos visiones, la planeación general y la planeación específica o examen preliminar.

La finalidad de la planeación es realizar un programa de trabajo que se ejecute en el desarrollo del proceso de la auditoría.

3.2.6.3.2 Ejecución de la auditoría

En términos más amplios consiste en la aplicación de los procedimientos sustantivos de auditoría, contemplados en los programas de trabajo preparados al complementar la fase de planeación y que tienen relación directa con la verificación de los informes de avance de gestión financiera y de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, presentada por la administración de los Poderes, Entes Públicos y Municipios.

Dentro de esta etapa se evalúa y se reúnen los criterios de evaluación los cuales son determinados por los sujetos a fiscalizar de una manera clara y sencilla.

3.2.6.3.3 Informe de la auditoría

El informe de auditoría constituye el producto final del trabajo del auditor en el que constarán sus comentarios sobre hallazgos, conclusiones y recomendaciones, en relación con los aspectos examinados, los criterios de evaluación utilizados, las opiniones obtenidas de los interesados y cualquier otro aspecto que juzgue relevante para la comprensión del mismo. Por lo que es necesario elaborar con esmero profesional los informes tanto en su aspecto de presentación como en la estructura y contenido del mismo, caso contrario, se corre el riesgo de que la calidad de un trabajo de auditoría no sea reflejada adecuadamente. Para tal fin, el informe de auditoría debe ser elaborado tomando en consideración las Normas Generales de Auditoría.

Cabe mencionar que el control y seguimiento ayudará a informar de manera periódica cualquier avance.

3.2.6.3.4 Seguimiento del resultado de la auditoría

Por su importancia, se ha considerado este aspecto como parte de la auditoría pública, ya que comprende el seguimiento de las acciones que la entidad o municipio fiscalizado, ha efectuado, en atención a las recomendaciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, para dar cumplimiento con la Solventación del Pliego de Observaciones que se le ha formulado.

La Auditoría Superior del Estado, deberá dar seguimiento oportuno a la Solventación del Pliego de Observaciones, para verificar que las acciones preventivas, correctivas y de mejora las lleven a la práctica, las Instituciones de los Poderes del Estado, Municipios y Entes Públicos. De esa manera, se promoverá la Solventación y

desahogo del Pliego de Observaciones derivado de las auditorías practicadas, respetando los plazos establecidos en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.

Por lo que, en base a los resultados obtenidos en la auditoría es de vital importancia dar seguimiento a las observaciones emitidas.

3.3 Marco Legal

La presente investigación se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal del Trabajo, Constitución Política del Estado de Chiapas y Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, las cuales se detallan a continuación.

3.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma publicada DOF 09-08-2012).

La Carta Magna, sin duda, es de suma importancia para la existencia del país, toda vez que dicta la organización de la sociedad; así como los derechos y obligaciones de los ciudadanos y gobernantes; más aún si nos referimos a la fiscalización y rendición de cuentas. En este sentido, se revisará lo plasmado en los artículos 25, 26, 115 y 124 de nuestra Constitución.

Artículo 25.-

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

Artículo 26.-

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 115.-

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno

municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*hacer los, sic DOF 03-02-1983*) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos

o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;**
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;**
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;**
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e**
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 124.-

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

3.3.2 Ley Federal del Trabajo (Última reforma publicada DOF 30-11-2012)

Artículo 153-A.

Los patrones tienen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores, y éstos a recibir, la capacitación o el adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida, su competencia laboral y su productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o la mayoría de sus trabajadores.

Para dar cumplimiento a la obligación que, conforme al párrafo anterior les corresponde, los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan.

Las instituciones, escuelas u organismos especializados, así como los instructores independientes que deseen impartir formación, capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deberán estar autorizados y registrados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los cursos y programas de capacitación o adiestramiento, así como los programas para elevar la productividad de la empresa, podrán formularse respecto de cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto a una rama industrial o actividad determinada.

La capacitación o adiestramiento a que se refiere este artículo y demás relativos, deberá impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo; salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios, patrón y trabajador convengan que podrá impartirse de otra manera; así como en el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeñe, en cuyo supuesto, la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo.

Artículo 153-B.

La capacitación tendrá por objeto preparar a los trabajadores de nueva contratación y a los demás interesados en ocupar las vacantes o puestos de nueva creación.

Podrá formar parte de los programas de capacitación el apoyo que el patrón preste a los trabajadores para iniciar, continuar o completar ciclos escolares de los niveles básicos, medio o superior.

Artículo 153-C.

El adiestramiento tendrá por objeto:

I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades de los trabajadores y proporcionarles información para que puedan aplicar en sus actividades las nuevas tecnologías que los empresarios deben implementar para incrementar la productividad en las empresas;

II. Hacer del conocimiento de los trabajadores sobre los riesgos y peligros a que están expuestos durante el desempeño de sus labores, así como las disposiciones contenidas en el reglamento y las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo que les son aplicables, para prevenir riesgos de trabajo;

III. Incrementar la productividad;

IV. En general mejorar el nivel educativo, la competencia laboral y las habilidades de los trabajadores.

Artículo 153-D.

Los trabajadores a quienes se imparta capacitación o adiestramiento están obligados a:

I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento;

II. Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, y cumplir con los programas respectivos; y

III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud o de competencia laboral que sean requeridos.

3.3.3 Constitución Política del Estado de Chiapas (última reforma publicada DOF 13-11-2012).

La Constitución Política es la ley fundamental del país, asimismo, la Constitución Política del Estado es su homónimo para los chiapanecos, haciéndose notar el desempeño de funciones fiscalizadoras en el artículo 31 de esta Constitución.

Artículo 31.-

La Auditoría Superior del Estado, estará a cargo del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado.

Para el desempeño de sus funciones, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, podrá contar con los elementos necesarios que requiera. Tendrá autonomía presupuestal, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley.

La función de revisión y fiscalización tiene carácter técnico, autónomo, externo y permanente, y será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Para esos efectos, el Órgano de Fiscalización Superior, tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, de los entes Públicos Estatales y de los Municipios, incluyendo los recursos de origen federal, en su caso a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Una vez analizada y aprobada la cuenta pública, con base en su contenido, y revisada y fiscalizada por el Órgano de Fiscalización Superior, conforme a las conclusiones técnicas del informe de resultado, no podrá ser motivo de análisis,

revisión o fiscalización posterior, por ninguna de las instancias fiscalizadoras del Gobierno del Estado. Asimismo, la revisión de conceptos ya fiscalizados con motivo de los informes mensuales de cuenta pública y de avance de gestión financiera, no podrán duplicarse.

II. Sin perjuicio del principio de posterioridad, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado podrá en el ejercicio en curso, revisar y fiscalizar de manera cualitativa las políticas públicas a que se refiere la fracción VI, del presente artículo, así como auditar los informes mensuales de Cuenta Pública municipal o los avances de gestión financiera, y en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, podrá dar lugar al fincamiento de responsabilidades que corresponda.

III. Entregar los informes del resultado de la revisión de las cuentas públicas, al Congreso del Estado, en los términos que establezca la Ley; dentro de los citados informes se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

IV. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Estado y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas en la Ley.

V. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, fincando directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades

competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Décimo Segundo de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrán la intervención que señale la Ley.

VI. Revisar y fiscalizar de manera cualitativa, durante el ejercicio en curso, que las políticas públicas en materia de desarrollo social establecidos por el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, se encuentren alineadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio; así como también sancionar a los integrantes de los Ayuntamientos que no prevean en la programación del gasto, acciones y recursos destinados a elevar el índice de desarrollo humano de los Municipios y comunidades más necesitados.

El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones, hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

El Congreso del Estado designará al Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, la Ley determinará el procedimiento para su designación. Este Titular estará reconocido como Auditor Superior del Estado, durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Solamente por las causas graves que señale esta Constitución en su Título Décimo Segundo podrá ser removido, con la misma votación requerida para su nombramiento.

Para ser Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, se requiere cumplir con los requisitos establecidos en el párrafo segundo del artículo 45 de esta Constitución, además de los que señalen la Ley y el Reglamento respectivo.

Durante el ejercicio de su encargo, no podrá formar parte de un Partido Político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados, en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes del Estado y los sujetos de fiscalización, facilitarán los auxilios que requiera el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, para el ejercicio de sus funciones, y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Asimismo, los servidores públicos del Estado y Municipios, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos estatales o municipales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley. (Reforma publicada en el Periódico Oficial del estado número 316 del 25 de julio de 2011).

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento y observancia de las determinaciones realizadas por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, el Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría del Ramo, aplicará el procedimiento administrativo de ejecución, para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que se establezcan en ejercicio de las atribuciones señaladas en la fracción V, del tercer párrafo de este artículo.

3.3.4 Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas (última reforma publicada DOF 24-12-2012).

Debido a nuestro esquema constitucional de división de poderes, se ha atribuido al Poder Legislativo la facultad de autorizar, mediante disposiciones de carácter general, los gastos y los ingresos de los diversos poderes locales, por lo tanto, al

poder legislativo local, le corresponde examinar si los gastos hechos y las percepciones obtenidas por el estado se ajustan a los preceptos legales que fundamentan su ejercicio, comprobando la exactitud y justificar en lo que genéricamente se denomina Cuenta Pública. A continuación se enuncia el objeto de la fiscalización fundado en el artículo 15 de Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas:

Artículo 15.-

La revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas tiene por objeto, determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los, términos y montos aprobados;**

- II. Si aparecen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas; (se reforma, decreto No. 042, Periódico Oficial No. 221-2ª. Sección, de fecha 10 de marzo de 2010).**

- III. El desempeño, eficiencia, eficacia e impacto, en el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, metas y objetivos con base en los indicadores establecidos;**

- IV. Si los recursos provenientes del financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos; (se reforma, decreto No. 042, Periódico Oficial No. 221-2ª. sección, de fecha 10 de marzo de 2010).**

- V. En forma simultánea o posterior a la conclusión de los conceptos en trámite o concluidos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los poderes del estado, municipios y entes públicos estatales y municipales;**

VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales; (Se modifica, decreto 250, Periódico Oficial No. 267, del 05 de noviembre del 2004).

VII. Si la captación, recaudación, manejo y aplicación de recursos públicos estatales y municipales, los actos, contratos convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios al estado y municipios en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales;

VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y

IX. La imposición de las sanciones pecuniarias correspondientes en los términos de esta ley.

3.3.5 Normas Generales de Auditoría Gubernamental para el Estado de Chiapas (NAG-CHIAPAS)

La finalidad primordial de la auditoría gubernamental moderna es ayudar a las entidades y organismos públicos a mejorar sus operaciones y actividades con base al desarrollo de hallazgos, la formulación de conclusiones y la presentación de recomendaciones.

3.3.5.1 Postulados de Auditoría Gubernamental

La auditoría gubernamental debe estar apoyada en una estructura teórica que posibilite su adecuada ejecución, para ello debe partir de postulados básicos que sean aplicables a la auditoría en el sector público, que sean reconocidos por los

auditores, tanto internos como externos, que contemplan implícitamente las disposiciones legales vigentes y que puedan ser adaptados a los tiempos y avances del conocimiento.

Los Postulados de Auditoría Gubernamental son los principios fundamentales aplicables a cualquier tipo de auditoría en el sector público, que orientan y sustentan los trabajos de fiscalización de las operaciones y acciones ejecutadas por las entidades públicas del Estado.

Los siguientes postulados han sido preparados considerando los razonamientos y características mencionadas:

I. Los auditores gubernamentales deben cumplir con las normas de auditoría aquí señaladas, con el fin de lograr la calidad en sus trabajos;

II. Con pleno respeto a las Normas Generales de Auditoría, los auditores públicos deben aplicar su propio criterio a las diversas situaciones que surjan en el curso de la fiscalización pública;

III. Los funcionarios y servidores públicos que administran o custodian recursos de las instituciones públicas tienen la obligación de rendir cuentas de su gestión, en el tiempo y forma establecidos en las leyes y normas aplicables;

IV. El titular de la institución, la junta de gobierno, cabildo o consejo de administración y el resto de personal que administra recursos públicos tienen la responsabilidad de adoptar, implantar y mantener actualizado el Marco Integrado de Control Interno con el fin de asegurar el logro de los siguientes objetivos de la institución:

a) Eficiencia y eficacia de las operaciones.

b) Confiabilidad de la información financiera y de gestión.

- c) Salvaguarda de los recursos de las instituciones públicas.
- d) Cumplimiento de disposiciones legales;

V. En la fiscalización de los recursos públicos debe verificarse la aplicación de los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, relativos a los informes financieros, las entidades fiscalizadas deben fijarse objetivos específicos y mensurables y determinar qué niveles de rendimiento se han de lograr;

VI. Las entidades fiscalizadas de acuerdo a la ley, deben cooperar proporcionando el acceso a los datos necesarios para una adecuada evaluación de sus actividades;

VII. Las actividades de los auditores gubernamentales han de estar dentro de sus competencias legales;

VIII. Los auditores gubernamentales deben contribuir al perfeccionamiento de las técnicas que se aplican para controlar la validez de las medidas utilizadas para la valoración de los rendimientos;

IX. Los auditores gubernamentales en el ejercicio de sus funciones, deben presumir la probidad de los funcionarios y servidores públicos, así como de terceras personas relacionadas con las operaciones y transacciones de la institución auditada, salvo que haya evidencia formal en contrario;

X. El auditor debe poseer principios éticos para el cumplimiento de su función, lo que implica que en su desempeño debe mostrar cualidades de honestidad y vocación por el servicio público, cumpliendo con el Código de Conducta expedido por el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado;

XI. El Código de Conducta debe ser difundido entre todas las instituciones públicas y de la sociedad civil.

3.3.5.2 Normas Generales de Auditoría

Las Normas Generales de Auditoría son los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que produce como resultado de este trabajo, y se clasifican en:

1. Normas Personales
2. Normas sobre la ejecución del trabajo
3. Normas sobre el informe de auditoría y
4. Seguimiento del informe.

3.3.5.2.1 Normas personales

Las normas personales se refieren a la independencia; conocimiento técnico y capacidad profesional de los auditores; al cuidado y diligencia profesional con que deben practicar las auditorías y preparar los informes correspondientes; así como el compromiso ético, que independientemente de su formación académica, debe regir su conducta por los principios y reglas de conducta expedidos por la Auditoría Superior del Estado de Chiapas y organismos que rigen las actividades de cada profesión y por las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas, teniendo presente que su carácter de servidor público lo obliga a proteger los intereses de la sociedad.

3.3.5.2.2 Normas sobre la ejecución del trabajo

Estas normas se refieren a la necesidad de planear, es decir, preparar el plan de auditoría para definir los objetivos, alcances, procedimientos, recursos, tiempos y oportunidad, precisándolos en sus programas de trabajo; supervisar debidamente todo el proceso de auditoría, la cual debe realizarse en cada etapa y en todos los niveles del personal; así como, estudiar y evaluar el control interno con el objeto de determinar el alcance de la revisión y la naturaleza, extensión y oportunidad de las pruebas y procedimientos de auditoría que deben aplicarse y obtener evidencia suficiente y competente para sustentar debidamente los resultados de la auditoría, dicha evidencia debe soportarse en papeles de trabajo, los cuales su manejo y

custodia durante el proceso de auditoría es exclusiva del grupo de auditores y la información contenida en ellos es de carácter confidencial; su uso y consulta están vedados por el secreto profesional a toda persona ajena al grupo de auditores, salvo requerimientos o mandato de autoridad competente.

3.3.4.2.3 Normas sobre el informe de auditoría

El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, después de concluir la etapa de ejecución de la auditoría, debe emitir un informe, en el cual se plasman los resultados y observaciones encontrados.

La información que proporciona el informe de auditoría, debe reunir principalmente los siguientes atributos de calidad:

- a) Oportunidad- Con información que permita tomar a tiempo las acciones requeridas.
- b) Integridad- Todos los hechos importantes observados, proporcionando una visión objetiva de las cuestiones advertidas, así como de los hallazgos y recomendaciones.
- c) Competencia- Asegurarse de que los resultados informados correspondan al objeto de la auditoría.
- d) Relevancia- Considerar los asuntos trascendentales para la situación u operaciones de las áreas informadas, sin abundar en detalles innecesarios.
- e) Objetividad- Presentar con imparcialidad la verdad o realidad de los actos, hechos o situaciones comprobadas, hasta donde dicha verdad o realidad sea razonablemente correcta y estén respaldados con evidencia suficiente y competente.
- f) Convicción- Hacer que la solidez de la evidencia conduzca a cualquier persona prudente a las mismas conclusiones a que llegó el equipo de auditoría.
- g) Claridad- Cuidar que la estructura, terminología y redacción empleadas, permitan que la información presentada pueda ser entendida por cualquier persona, aún la no versada en el tema.
- h) Utilidad- Aportar elementos que propicien la optimización en el uso de los recursos y el mejoramiento de la administración.

CAPÍTULO IV. ABORDAJE METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se determinan los procesos que se aplicarán en el estudio de enfoque de este fenómeno, junto con el objeto de la investigación.

4.1 Definición del enfoque y estudio de investigación

Las diferencias de la clasificación del enfoque y estudio de la investigación se dan a nivel del tipo de problema que se pretende investigar, esta clasificación es muy importante debido a que según el tipo de enfoque y estudio de que se trate varía la estrategia de investigación.

Por un lado, según Hernández Sampieri (2010:4), la investigación es un conjunto de pasos sistemáticos que se aplican al estudio de un fenómeno, mientras que los enfoques que se han originado a lo largo de la Historia de la Ciencia han sido a través de: el enfoque cuantitativo y cualitativo de la investigación.

A pesar, de que ambos enfoques comparten en términos generales fases similares y relacionadas entre sí, cada uno tiene sus propias características.

Enfoque cuantitativo:

Hernandez, et. al. (2010:4) explica que el enfoque cuantitativo es secuencial y probatorio. Cada etapa precede a la siguiente y no podemos eludir pasos. Parte de una idea, que va acotándose y, una vez delimitada, se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas se establecen hipótesis y determinan variables, se desarrolla un plan para probarlas (diseño), se miden las variables en un determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas (con frecuencia utilizando métodos estadísticos), y se establece una serie de conclusiones respecto de la (s) hipótesis.

De forma concreta, este enfoque usa la recolección de datos para probar una hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías.

Enfoque cualitativo:

Hernandez, Sampieri (2010:7) recalca que el enfoque en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos, los estudiosos cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos.

Estas actividades, con frecuencia, sirven primero para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes, y después, para refinarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso circular y no siempre la secuencia es la misma, varía de acuerdo con cada estudio en particular.

En resumen, este enfoque utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.

En términos generales, ambos enfoques son muy valiosos, por un lado el enfoque cuantitativo ofrece la posibilidad de generalizar los resultados, otorgando control, sobre los fenómenos, así como el conteo y magnitud de estos, facilitando la comparación entre estudios similares. Por otro lado, el enfoque cualitativo proporciona profundidad a los datos, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente, detalles de los fenómenos y flexibilidad. Hasta este punto, podrían considerarse perspectivas opuestas y que un enfoque neutraliza al otro; sin embargo, desde un punto de vista neutral, ninguno es mejor que el otro, únicamente, constituyen diferentes aproximaciones al estudio de un fenómeno, es decir, son enfoques complementarios; es por ello, que en esta investigación se utilizan los recursos de ambas.

El inicio de este proyecto surge a partir de un enfoque cualitativo, toda vez que la información obtenida permite conocer el fenómeno a través de datos que no preceden de una recolección y un análisis, mas bien tienen su referente en la subjetividad y el ambiente contextualizado del OFSCE, utilizando datos sin medición numérica. No obstante, será el enfoque cuantitativo, haciendo uso de cuestionarios, entre otras técnicas el instrumento para contestar las preguntas de investigación y comprobar la hipótesis planteada.

Alcance de la investigación

Visualizar el alcance de la investigación es de vital importancia tanto como los enfoques antes mencionados, puesto que dicho alcance permite plantear la estrategia a seguir.

Hernández et. al (2010:78) menciona que los alcances que puede tener un estudio cuantitativo son: exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo. Si bien es cierto, en la práctica cualquier investigación puede incluir elementos de más de uno de estos cuatro alcances, es importante definir que alcance guiará la investigación, lo cual depende, principalmente, de dos factores: el estado del conocimiento sobre el problema, así como la perspectiva que pretende darse de este.

Derivado de lo anterior, este proyecto parte de un alcance descriptivo, el cual se define y enmarca su propósito en las líneas siguientes.

Alcance descriptivo:

Hernández et. al (2010:80) explica que frecuentemente la finalidad del investigador es describir fenómenos, situaciones, contextos y eventos, detallando cómo son y cómo se manifiestan.

... "Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o

recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan estas”.

Es así como, esta investigación pretende especificar las características y rasgos importantes del objeto de estudio, basándose en la medición de algunos atributos de éste.

4.2 Formulación de la hipótesis y variables de la investigación

Una hipótesis proporciona las guías para una investigación o estudio y es aquella que se formula en forma de proposición. Las hipótesis indican lo que tratamos de probar y se definen como explicaciones tentativas del fenómeno investigado. (Hernández, 2010).

Según Williams (2003), en Hernández Sampieri (2010:92), en el ámbito de la investigación científica, las hipótesis son proposiciones tentativas acerca de las relaciones entre dos o más variables, y se apoyan en conocimientos organizados y sistematizados. Las hipótesis pueden ser más o menos generales o precisas, e involucrar a dos o más variables; pero en cualquier caso son solo proposiciones sujetas a comprobación empírica y verificación de la realidad.

He aquí, en este punto donde es necesario definir qué es una variable, de acuerdo a Hernández Sampieri (2010:93), una variable es una propiedad que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse. Las variables adquieren valor para la investigación científica cuando llegan a relacionarse con otras variables, es decir, si forman parte de una hipótesis o una teoría. Dichas variables pueden constar de dos o más elementos.

Por otra parte, Namakforoosh (2007:66), considera que las variables son presentaciones de los conceptos de investigación que deben expresarse en forma de hipótesis. La variable que el investigador debe explicar se considera como la variable

dependiente. La variable que se espera que explique el cambio dependiente es referida como la variable independiente.

En resumen, la variable independiente, la cual condiciona, explica o determina la presencia de un problema, y la variable dependiente no se manipula, sino que se mide para ver el efecto que la variable independiente tiene en ella.

Fundado en lo anterior, para esta investigación se determina la siguiente hipótesis:

Con la recomendación de cursos de capacitación continua será más eficiente la aplicación de las Normas Personales y de Ejecución en la Auditoría de Obra Pública en la Dirección Auditoría a Municipios del OFSCE.

a) Variable independiente: Cursos de capacitación continua para aplicación de las Normas Personales y de Ejecución en la Auditoría

b) Variable dependiente: Personal de la Dirección a Municipios del OFSCE.

Las variables se medirán por medio de encuestas aplicadas a los auditores adscritos a la Dirección de Municipios del OFSCE, mismas que permitirán desde la perspectiva de los auditores, evaluar la factibilidad de la propuesta de cursos de capacitación continua para mejorar la función fiscalizadora.

4.3 Determinación del universo y muestra de estudio.

La investigación se realizará en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, específicamente en las instalaciones del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE), con la colaboración del personal de auditoría adscrito a la Dirección de Auditoría a Municipios.

La muestra a utilizar será una muestra probabilística a fin de que todos los elementos de la población tengan la misma posibilidad de ser elegidos.

Para seleccionar la muestra objeto de este estudio y, evitar el uso de las fórmulas clásicas ya conocidas, se hará uso del programa estadístico denominado Decision Analyst STATS 2.0, el cual presenta un margen de error aceptable del 1%, por lo que partiremos de los siguientes datos:

¿Tamaño del universo? 18 auditores x 5 subdirecciones = 90 auditores

¿Error máximo aceptable? 5%

¿Porcentaje estimado de la muestra? 50%

¿Nivel deseado de confianza? 95

El resultado que nos proporciona el programa Decision Analyst STATS 2.0 es:

Tamaño de la muestra es igual a **73** auditores para tener representados a los 90 auditores de la Dirección de Municipios.

4.4 Selección y diseño de las técnicas de recopilación de información.

Para la presente investigación se disponen de diversos instrumentos para medir las variables de interés; sin embargo, se hará uso del instrumento más utilizado, el cuestionario, el cual consiste en un conjunto de preguntas respecto de una o más variables a medir (Hernández, 2010).

Hernández Sampieri (2010:217), considera dos tipos de preguntas: cerradas y abiertas.

Las preguntas cerradas: contienen categorías u opciones de respuesta que han sido previamente delimitadas. Es decir, se presentan las posibilidades de respuesta a los participantes, quienes deben acotarse a éstas. Pueden ser dicotómicas o incluir varias opciones de respuesta. Las preguntas abiertas no delimitan de las alternativas de respuesta, por lo cual el número de categorías de respuesta es muy elevado. Son útiles cuando no hay suficiente información sobre las posibles respuestas de las personas.

4.5 Diseño del Instrumento de Investigación



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN C-1
DIVISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



ENCUESTA:

Objetivo: Recopilar información que permita dar respuesta a la investigación planteada.

Área: _____

Antigüedad: _____

Perfil: _____

Género:

Masculino

Femenino

Instrucciones: Lea y responda de acuerdo a la opción que considere adecuada.

1.- En su opinión, la capacitación que recibió al ingresar al OFSCE la considera:

a) Suficiente

b) Poco

C) Nada

2.- ¿Tiene conocimiento de la Misión del OFSCE?

a) Suficiente

b) Poco

C) Nada

3.- ¿Tiene conocimiento de la Visión del OFSCE?

a) Suficiente

b) Poco

C) Nada

4.- ¿Tiene conocimiento de las Normas de Auditoría Gubernamental para el Estado de Chiapas?

a) Suficiente

b) Poco

C) Nada

5.- ¿Conoce y aplica las Normas Personales de Auditoría?

a) Suficiente

b) Poco

C) Nada

6.- ¿Conoce y aplica las Normas de Ejecución de Auditoría?

a) Suficiente

b) Poco

C) Nada

7.- Indique en qué tipos de normas se engloban los conceptos de independencia mental, conocimiento técnico y capacidad profesional:

a) Personales

b) Ejecución

C) Informe

D) Ninguna de las anteriores

8.- Indique en qué tipos de normas se engloban los conceptos de planeación, examen y evaluación del sistema de control interno:

a) Personales

b) Ejecución

C) Informe

D) Ninguna de las anteriores

9.- Enumere la normatividad que utiliza para llevar a cabo la función fiscalizadora:

- 1.- Constitución Política
- 2.- Ley de Fiscalización Superior del Estado
- 3.- Ley Orgánica Municipal
- 4.- Ley de Obra Pública y su Reglamento
- 5.- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- 6.- Ley de Coordinación Fiscal
- 7.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- 8.- Ley de Arrendamiento, Adquisiciones de Bienes Muebles y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas
- 9.- Ley de Ingresos
- 10.- Ley General de Equilibrio Ecológico y Medio Ambiente
- 11.- Código de la Hacienda Pública
- 12.- Normas de Auditoría Gubernamental
- 13.- Manual de Op. Ramo 33

10.- En su opinión, ¿Considera que la normatividad que domina es suficiente para que la función fiscalizadora que realiza sea eficiente?

- a) Totalmente de acuerdo b) De acuerdo c) En Desacuerdo

11.- ¿Considera que la eficiencia en la ejecución de Auditoría mejoraría con la capacitación continua al personal?

- a) Totalmente de acuerdo b) De acuerdo c) En Desacuerdo

12.- Mencione en que cursos le gustaría participar:

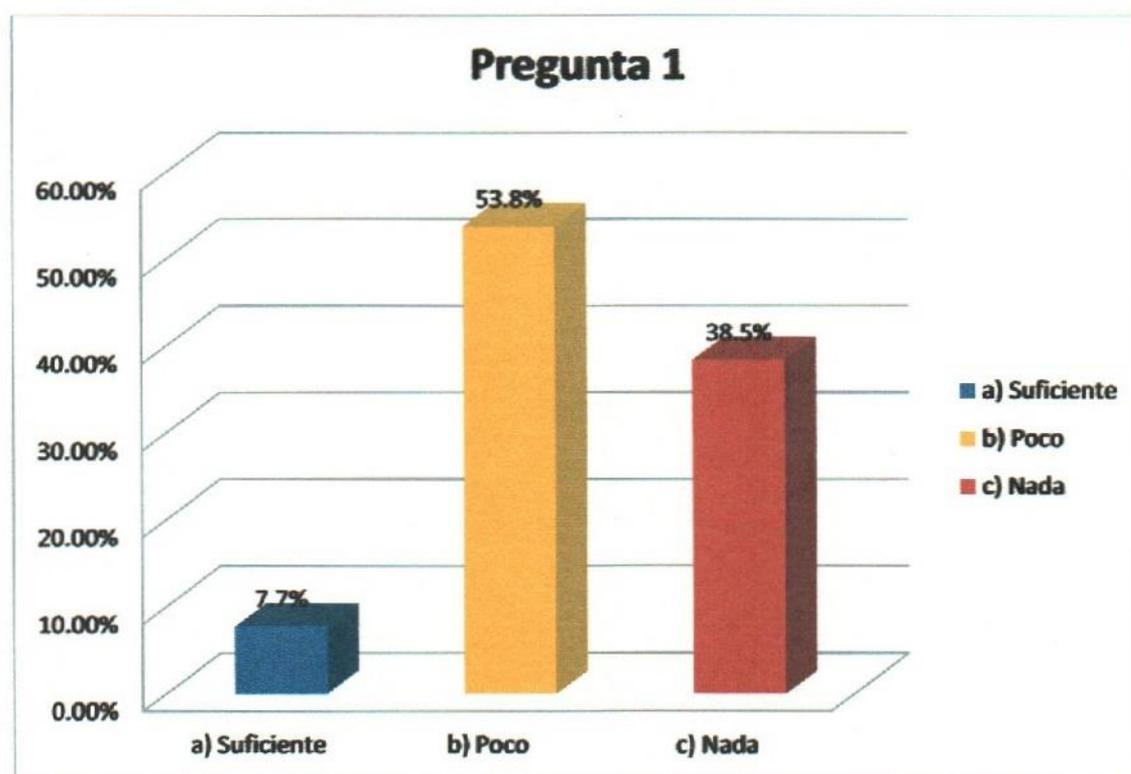
- 1.- Contabilidad Gubernamental
- 2.- Ley de Obra Pública y su Reglamento
- 3.- Auditoría de Obra Pública (casos prácticos)
- 4.- Análisis de Precios Unitarios
- 5.- Responsabilidad de los Servidores Públicos
- 6.- Procedimientos de Auditoría
- 7.- Autocad
- 8.- Normas de Auditoría Gubernamental

Muchas gracias por su tiempo!!!

4.6 Análisis e interpretación de la información

Se realizaron encuestas a los auditores adscritos a la Dirección de Municipios del OFSCE, con la finalidad de identificar el conocimiento que tienen de las Normas Personales y de Ejecución de la Auditoría; por lo que a continuación se lleva a cabo la interpretación de los resultados, así como la representación gráfica de estos.

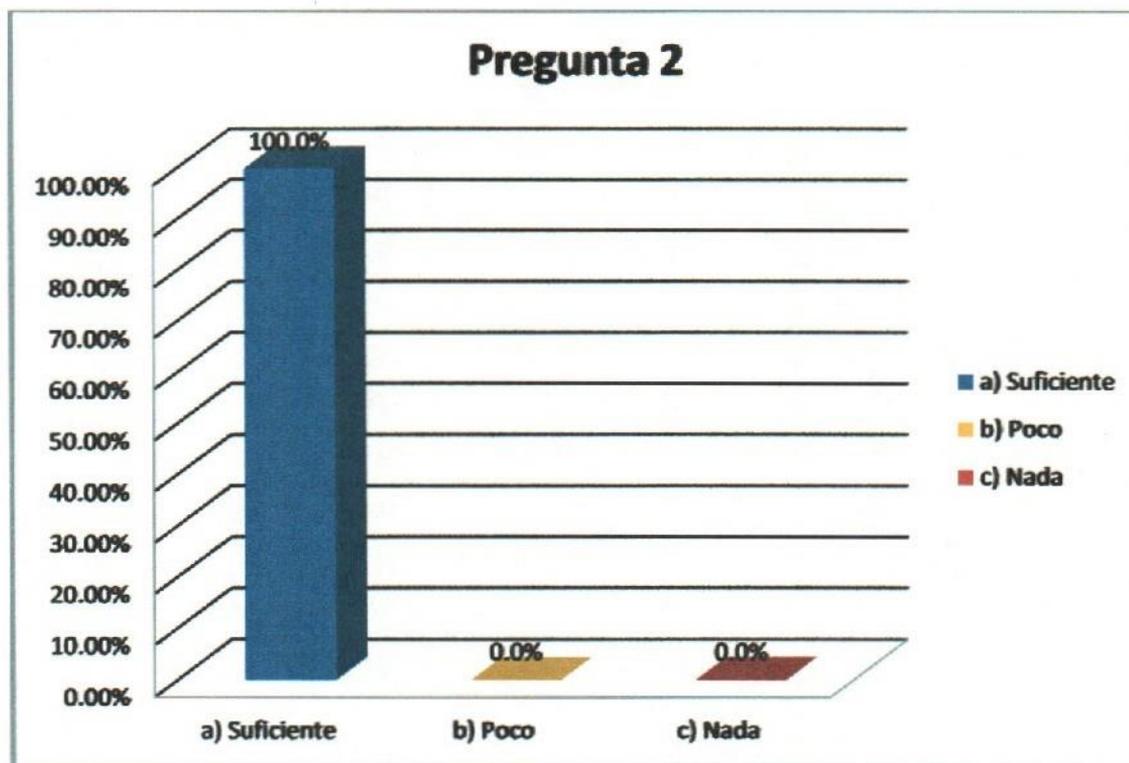
Pregunta 1.- En su opinión, la capacitación que recibió al ingresar al OFSCE la considera:



Interpretación:

De los 73 auditores encuestados, el 7.7% considera que su capacitación al ingresar al OFSCE fue suficiente, el 53.8% considera que fue poca y el 38.5% menciona que no recibió ningún tipo de capacitación cuando ingresó a la institución.

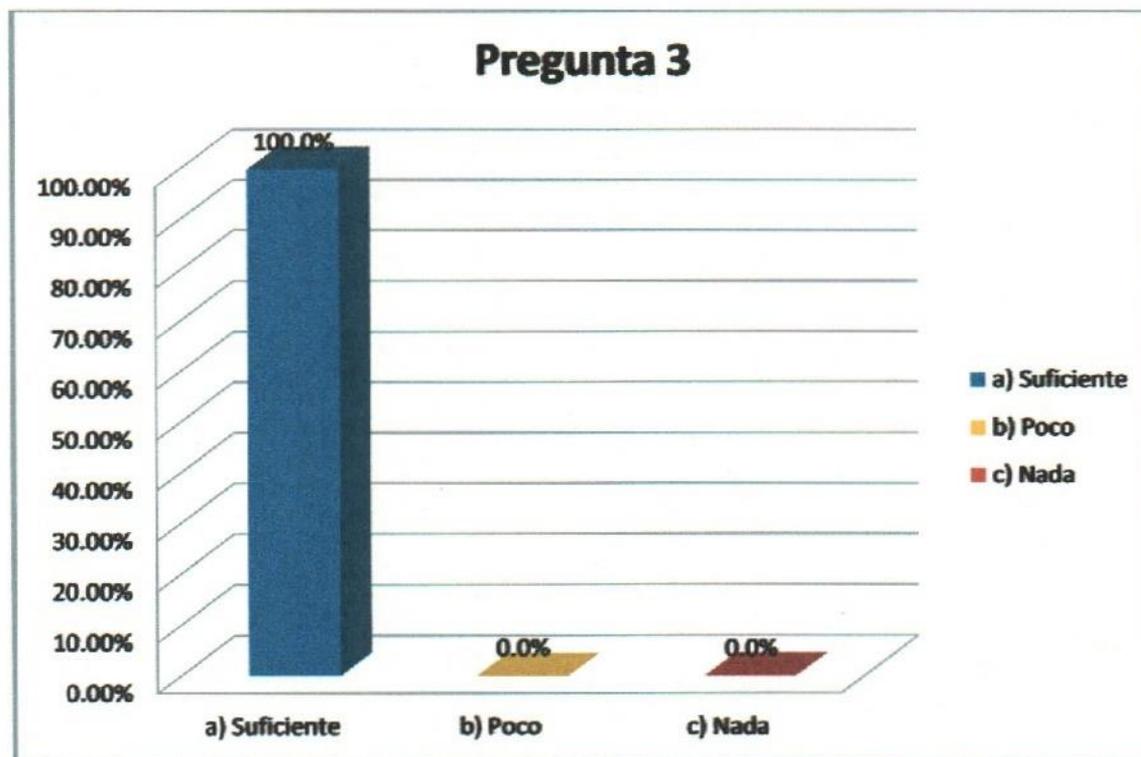
Pregunta 2.- ¿ Tiene conocimiento de la Misión del OFSCE?



Interpretación:

El total de la población encuestada considera tener suficiente conocimiento acerca de la Misión del OFSCE.

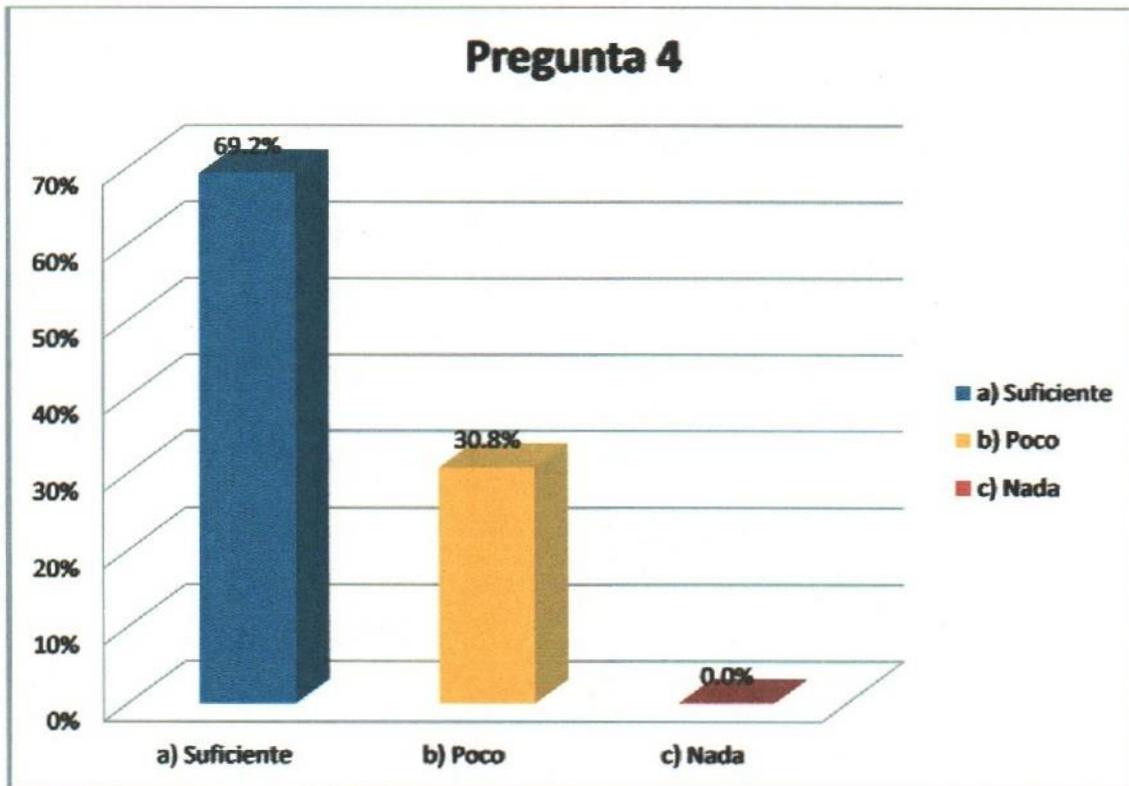
Pregunta 3.- ¿Tiene conocimiento de la Visión del OFSCE?



Interpretación:

El total de la población encuestada considera tener suficiente conocimiento acerca de la Visión del OFSCE.

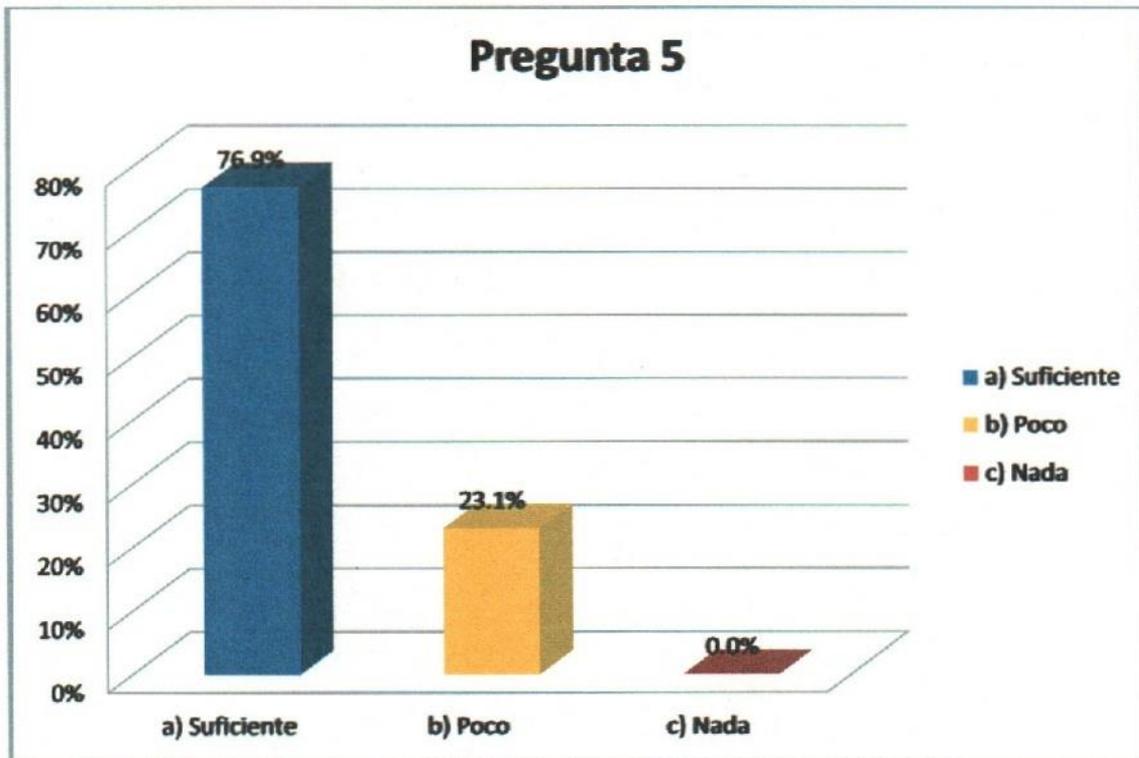
Pregunta 4.- ¿Tiene conocimiento de las Normas de Auditoría Gubernamental para el Estado de Chiapas?



Interpretación:

De los 73 auditores encuestados, el 69.2% considera que tiene suficiente conocimiento de las Normas de Auditoría Gubernamental para el Estado de Chiapas; mientras que el 30.8% considera tener poco conocimiento de ellas.

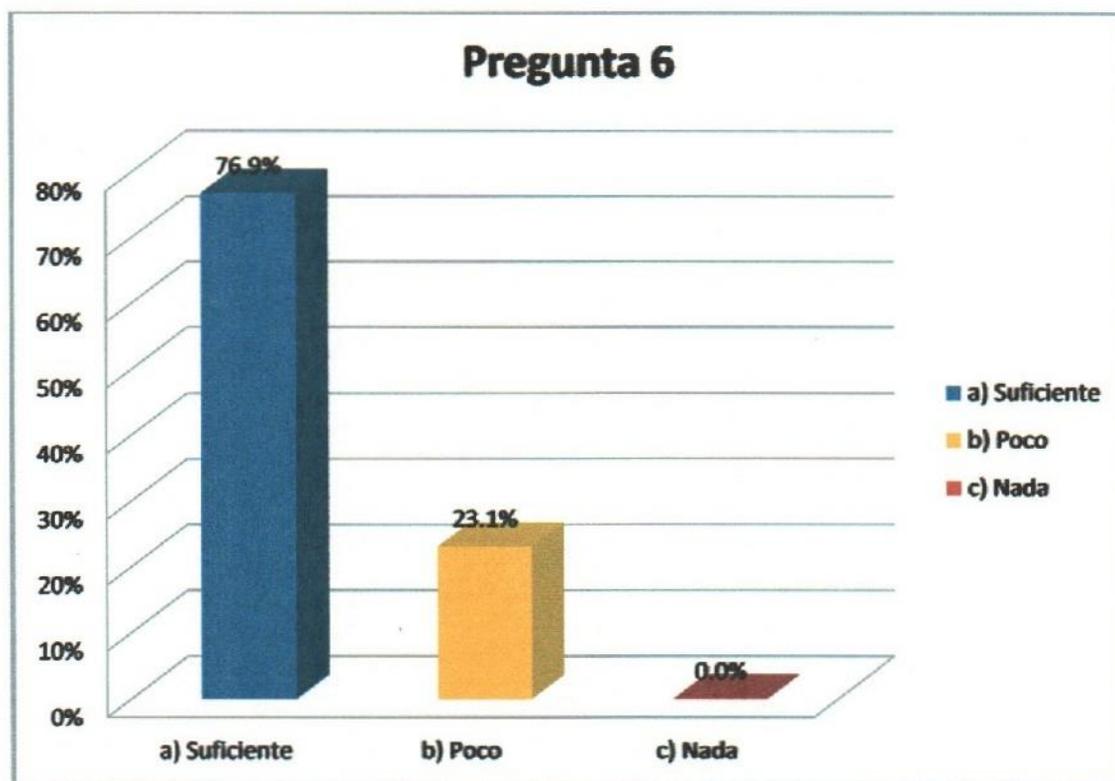
Pregunta 5.- ¿Conoce y aplica las Normas Personales de Auditoría?



Interpretación:

De los 73 auditores encuestados, el 76.9% asegura que conoce y aplica las Normas Personales de Auditoría de manera suficiente, mientras que el 23.1% considera tener poco conocimiento.

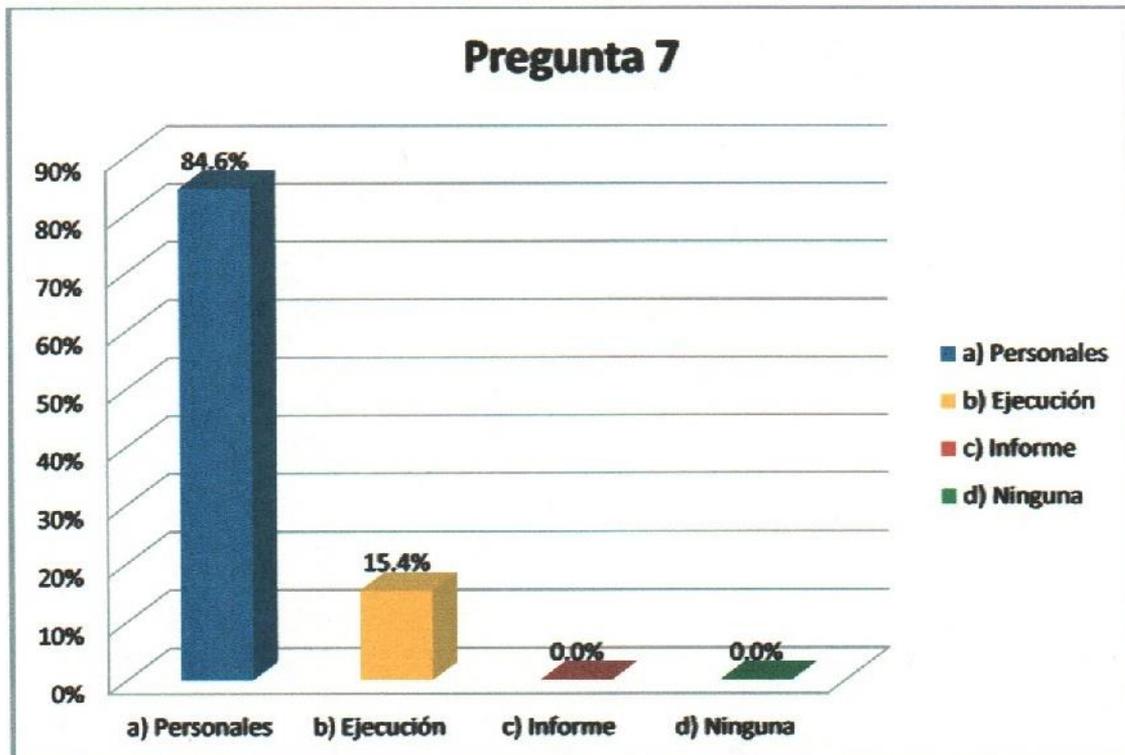
Pregunta 6.- ¿Conoce y aplica las Normas de Ejecución de Auditoría?



Interpretación:

De los 73 auditores encuestados, el 76.9% asegura que conoce y aplica las Normas de Ejecución de Auditoría de manera suficiente, mientras que el 23.1% considera tener poco conocimiento de ellas.

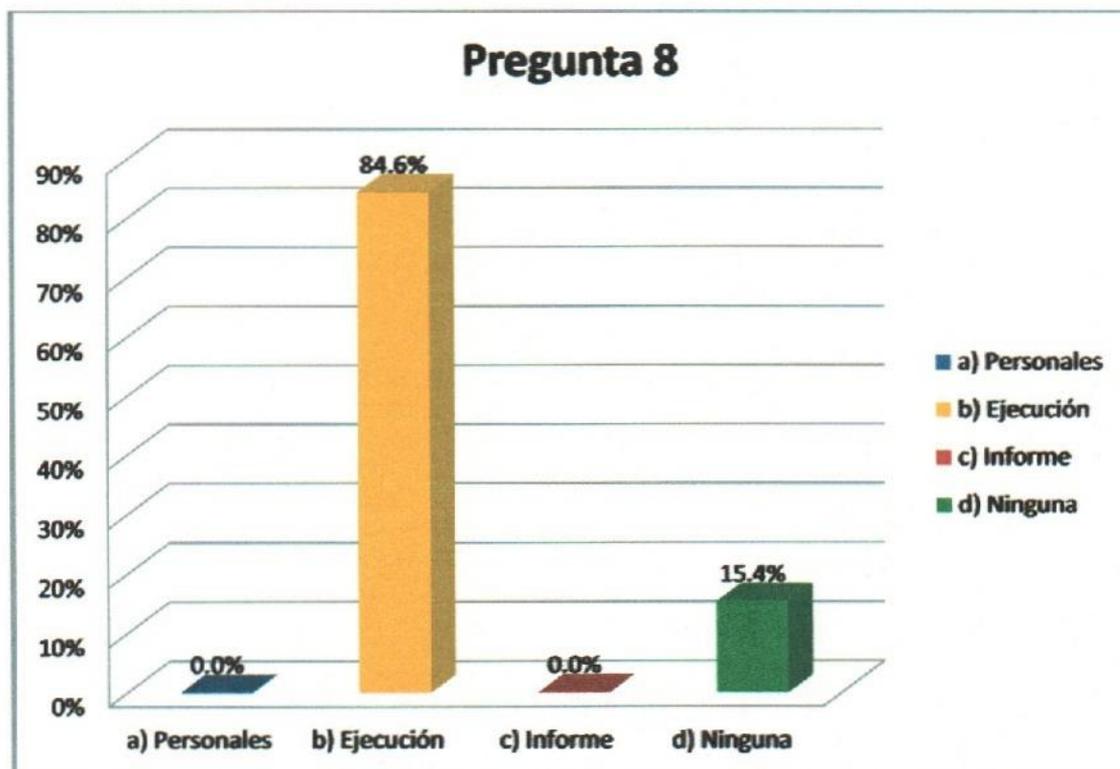
Pregunta 7.- Indique en qué tipos de normas se engloban los conceptos de independencia mental, conocimiento técnico y capacidad profesional:



Interpretación:

De los 73 auditores encuestados, el 84.6% asegura que los conceptos de independencia mental, conocimientos técnico y capacidad profesional se engloban en las Normas Personales de Auditoría, mientras que el 15.4% menciona erróneamente que pertenecen a las Normas de Ejecución de Auditoría.

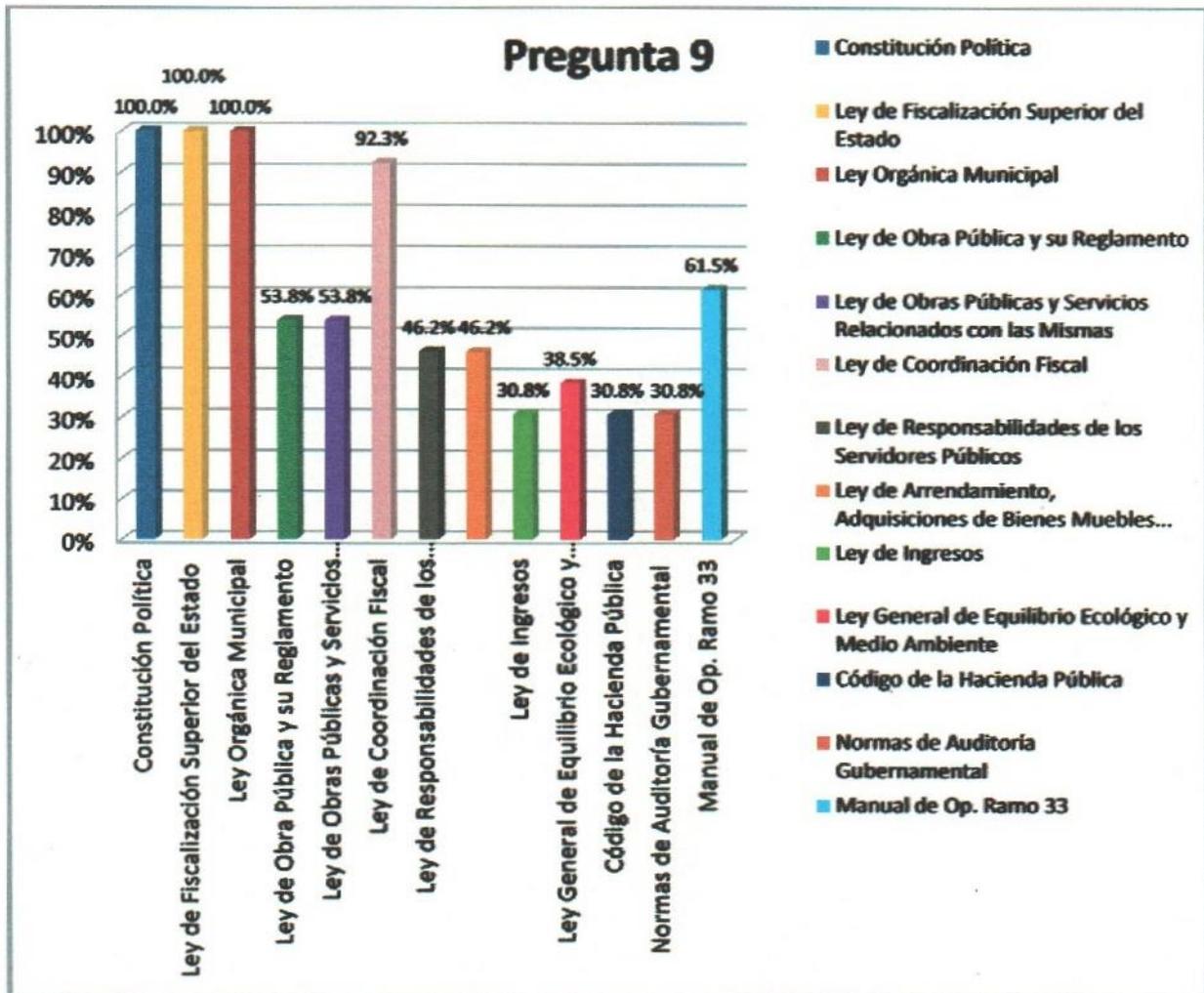
Pregunta 8.- Indique en qué tipos de normas se engloban los conceptos de planeación, examen y evaluación del sistema de control interno:



Interpretación:

De los 73 auditores encuestados, el 84.6% asegura que los conceptos de planeación, examen y evaluación del sistema de control interno se engloban en las Normas Ejecución de Auditoría, mientras que el 15.4% considera erróneamente que no pertenecen a ninguna de las opciones mencionadas en la encuesta.

Pregunta 9.- De acuerdo a la lista indique la normatividad que utiliza para llevar a cabo la función fiscalizadora:

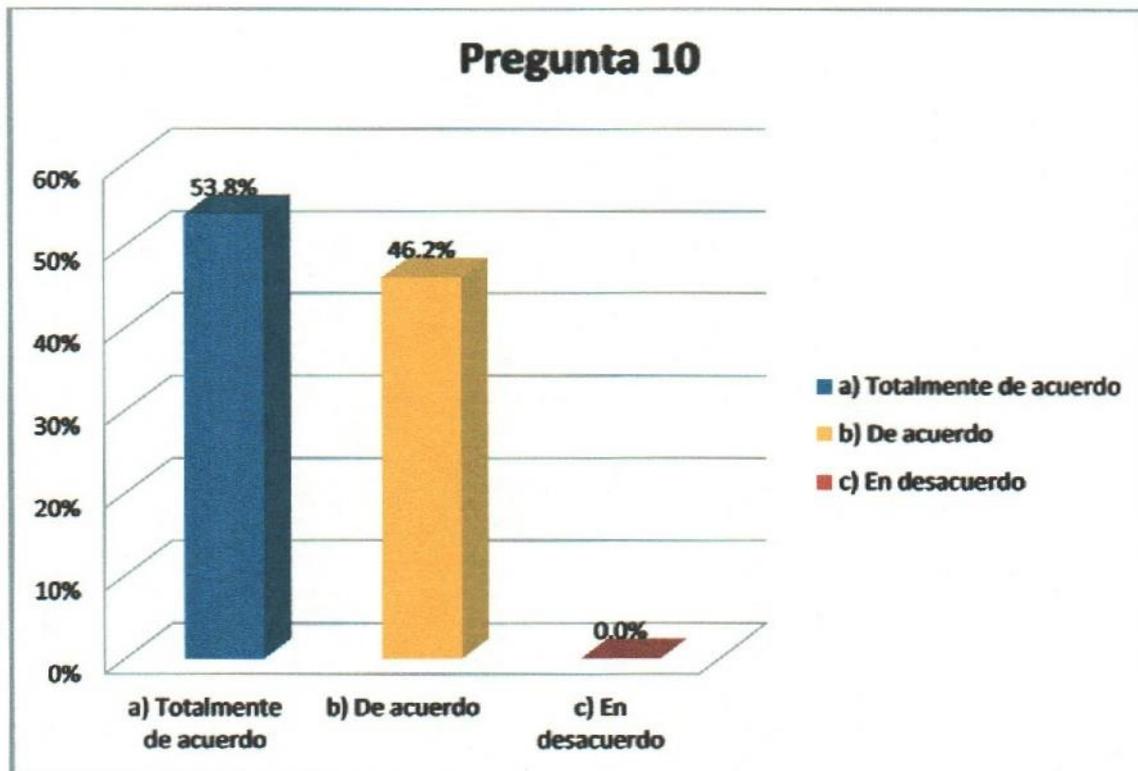


Interpretación:

De la población encuestada, el 100% indica que utilizan la Constitución Política, Ley de Fiscalización Superior del Estado, Ley Orgánica Municipal; el 92.3% Ley de Coordinación Fiscal; el 53.8% menciona Ley de Obra Pública y su Reglamento, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 61.5% el Manual de Operación del Ramo 33; 46.2% Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Arrendamiento, Adquisiciones de Bienes Muebles y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas; 38.5% Ley General de Equilibrio Ecológico y

Medio Ambiente; 30.8% Ley de Ingresos, Código de la Hacienda Pública, Normas de Auditoría Gubernamental.

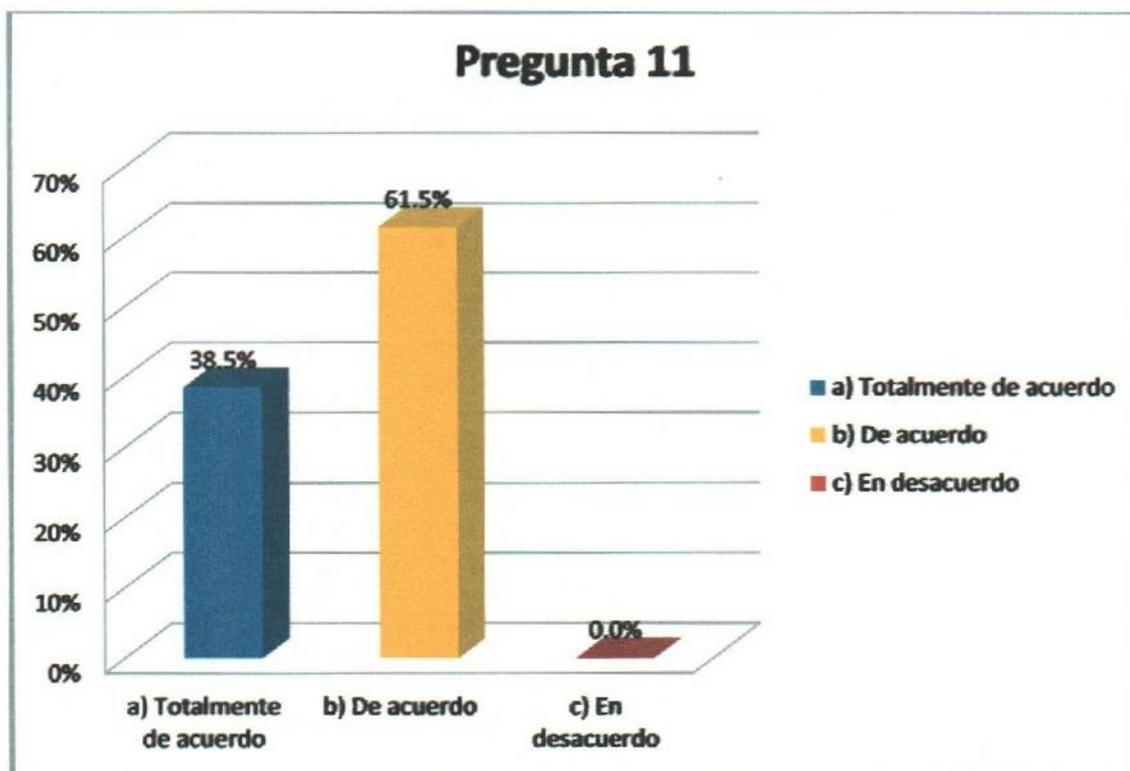
Pregunta 10.- En su opinión, ¿Considera que la normatividad que domina es suficiente para que la función fiscalizadora que realiza sea eficiente?



Interpretación:

De los 73 auditores encuestados, el 53.8% está totalmente de acuerdo en que la normatividad que domina es suficiente para que la función fiscalizadora que realiza sea eficiente, mientras que el 46.2% manifiesta estar de acuerdo con la suficiencia de la normatividad que domina.

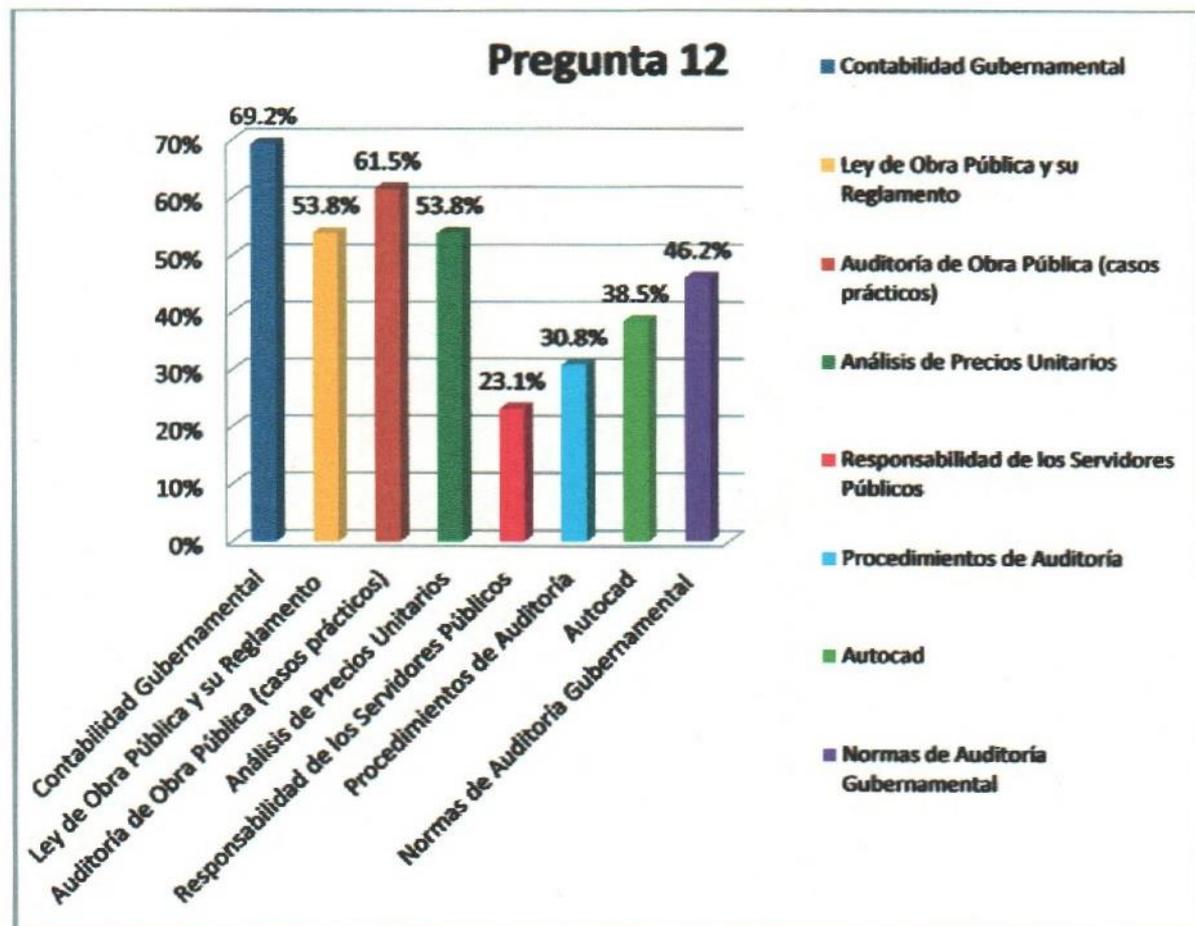
Pregunta 11.- ¿Considera que la eficiencia en la ejecución de Auditoría mejoraría con la capacitación continua al personal?



Interpretación:

De los 73 auditores encuestados, el 38.5% y el 61.5%, manifiestan está totalmente de acuerdo y estar de acuerdo, respectivamente, en que la eficiencia en la ejecución de Auditoría mejoraría con la capacitación continua al personal.

Pregunta 12.- De acuerdo a la lista indique en que cursos le gustaría participar:



Interpretación:

De la población encuestada el 69.2% mencionó que le gustaría participar en un curso de Contabilidad Gubernamental; el 61.5% de Auditoría de Obra Pública específicamente enfocado en casos prácticos; 53.8% de Ley de Obra Pública y su Reglamento y Análisis de Precios Unitarios; 46.2% de Normas de Auditoría Gubernamental; 38.5% Autocad; 30.8% de Procedimientos de Auditoría; y 23.1% de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO V. Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

De acuerdo al desarrollo del abordaje metodológico presentado se da cumplimiento en cada una de las etapas de este proceso de investigación; al examinar la información recabada a partir del instrumento de recolección de datos utilizado se comprueba la hipótesis planteada teniendo la certeza de la viabilidad de recomendar el análisis de los resultados obtenidos.

En las instalaciones que albergan al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas (OFSCE), de acuerdo a las encuestas aplicadas al personal de la Dirección de Auditoría de Municipios, se obtuvieron resultados favorables para la solución y recomendación de la problemática. Asimismo, de acuerdo a las variables aplicadas en las encuestas que se realizaron, se destacó la necesidad de desarrollar cursos de capacitación que favorezca la eficiencia en la ejecución de Auditoría mejoraría con la capacitación continua al personal operativo. Con ello, se dará una mejora en la aplicación de la Normas Personales y de Ejecución en la Auditoría de Obra Pública en la Dirección de Auditoría a Municipios del OFSCE.

Por lo anterior, se considera que la capacitación continua representa una alternativa eficaz para el proceso de ejecución en la función fiscalizadora del OFSCE; sin embargo, no atañe solo a esta institución que como parte del Poder Legislativo debe estar a la vanguardia en los mecanismos y metodologías de fiscalización, sino que incluso debe aplicarse a todo el aparato gubernamental que pertenece al Ejecutivo estatal, con la finalidad de mejorar y transparentar el ejercicio del gasto, así como la rendición de cuentas.

5.2 Recomendaciones

Con base a los resultados obtenidos en esta investigación y con la finalidad de aportar una mejora en la función fiscalizadora, sobretodo, en la aplicación de las Normas Personales y de Ejecución en la Auditoría de Obra Pública, tarea encomendada por el Legislativo del Estado, al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (OFSCE); y cuyo interés es el que fundamenta la investigación de este proyecto como objeto de estudio, se señalan las recomendaciones.

Siguientes:

1. Es importante que se programe, de acuerdo a lo expresado por los auditores de la Dirección, en orden de importancia de mayor a menor, la impartición de cursos de capacitación continua: Contabilidad Gubernamental; Auditoría de Obra Pública, específicamente, enfocado en casos prácticos; Ley de Obra Pública y su Reglamento, referente a las modificaciones y su interpretación; Análisis de Precios Unitarios; Normas de Auditoría Gubernamental; Autocad; Procedimientos de Auditoría; y Responsabilidad de los Servidores Públicos.
2. Los periodos de capacitación deben realizarse en los primeros tres meses del año, debido a que las Cuentas Públicas están en proceso de recepción al H. Congreso del Estado.
3. Los instructores o facilitadores de los cursos deben, independientemente del perfil que ostenten, conservar el enfoque y perspectiva de "auditor" sobre todo en la praxis.
4. Concluido el curso, los auditores participantes deben ser evaluados para verificar la retroalimentación de los conocimientos adquiridos.

5. Los auditores deben recibir una constancia del curso en que hayan participado, especificando la duración en horas mínima de 30 horas.
6. Considerar el seguimiento de evaluaciones periódicas de desempeño, para estimar si la capacitación proporcionada es funcional, y con ello lograr el principal cometido de la institución, a través de:
 - a) Exámenes de desempeño en relación a los cursos adquiridos.
 - b) Avances de productividad por cada una de las subdirecciones.

BIBLIOGRAFÍA

Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: Mc Graw-Hill. (7ª).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Chiapas.

Guerrero Orozco, O. (2007). *Principios de Administración Pública*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia.

Koontz Harold & Heinz Weinhrich. (2012) *Administración Una Perspectiva Global*. México: Mc Graw-Hill. (14ª).

Ley Federal del Trabajo.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.

Ley de Obra Pública del Estado de Chiapas.

Mendivil Escalante, V. M. (2002). *Elementos de Auditoría*. México: Editorial ECAFSA (5ª).

Santillana González, J. R. (1996). *Auditoría Santillana VI. Contabilidad y auditoría Gubernamental*. México: ECAFSA.

Santillana González, J. R. (2000). *Manual del Auditor. Auditoría Interna Integral y Auditoría Gubernamental*. México: ECAFSA.

Sampieri Hernández R. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc. Graw Hill. (5ª).

Stoner James A. F. (1996). *Administración*. México: Pretince hall Hispanoamericana S.A. (6ª).

Manual de Organización del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado (2010). 59-61.

Normas de Auditoría Gubernamental para el Estado de Chiapas (NAG-CHIAPAS). México. (2006), Organización del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso.

Revista. Antecedentes Históricos de la Fiscalización en Chiapas. (2008). *Lo que cuenta de las cuentas*. (1) Enero-Marzo 2008. 4-5.

Revista. Antecedentes Históricos de la Fiscalización en Chiapas 2ª. Parte. (2008). *Lo que cuenta de las cuentas*. (2) Abril-Junio 2008. 6-7.

BIBLIOGRAFÍA DIGITAL

Sánchez González, J. Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México. (2009). *Convergencia*. 16(49), 37-72 ene./abr. 2009. Recuperado en 20 de marzo de 2011, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352009000100003&script=sci_arttext

Hernández, R. Glosario de Economía Mexicano. Recuperado el 12 de Febrero de 2011, de <http://glosarium.com/term/261,12.html>

Portal OFSCE, Recuperado el 11 de Febrero de 2011, de <http://www.ofscechiapas.gob.mx>.

Wikilearning. Recuperado el 11 de Febrero de 2011, de http://www.wikilearning.com/monografia/fundamentos_teoricos_de_la_auditoria_v_inculados_a_la_calidad-antecedentes_historicos_de_la_auditoria/12675-1

Wikilearning. Recuperado el 11 de Febrero de 2011, de http://www.wikilearning.com/monografia/antecedentes_historicos_de_la_auditoria

Estado de México. Recuperado el 15 de Febrero de 2011, de <http://www.edomexico.gob.mx/tesvb/doc/AUDITORIA.pdf>