



OFSBC
Órgano de Fiscalización Superior
del Estado de Baja California

MANUAL DE AUDITORÍA A LA INVERSIÓN EN
OBRA PÚBLICA

CONTENIDO

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

PRESENTACIÓN

La auditoría a la inversión en obra pública por parte de las entidades fiscalizables forma parte de la revisión de la Cuenta Pública de Egresos. Su revisión está sujeta a la normatividad general en materia de ejercicio de recursos públicos así como a la específica relativa a inversión en obra pública, lo que implica la extensión de los mecanismos y procedimientos de revisión.

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

El presente manual reconoce la necesidad del apego a las Leyes y Reglamentos aplicables a la obra pública, considerando el ámbito federal, estatal y municipal, sin omitir los manuales de operación de fondos especiales de inversión pública.

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

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

1. PROPÓSITO Y ALCANCE DEL MANUAL

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

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

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

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

2. MARCO LEGAL

La inversión en obra pública está sujeta a disposiciones de índole general en materia de programación y presupuestación, así como a preceptos legales particulares relacionadas con ese tipo de inversión. La normatividad tanto general como particular está sustentada, principalmente, en los siguientes ordenamientos:

Del Ámbito Federal

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

Del Ámbito Estatal

- A) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California;**
- B) Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus Municipios;**
- C) Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California;**
- D) Ley de las Entidades Paraestatales de Estado de Baja California;**
- E) Ley de Obras Públicas, Equipamientos, Suministros y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Baja California;**
- F) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California;**
- G) Reglamento de la Ley de Obras Públicas, Equipamientos, Suministros y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Baja California;**
- H) Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las Mismas para las Dependencias y Organismos de la Administración Pública Estatal;**
- I) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California; y,**
- J) Ley de Edificaciones del Estado de Baja California.**

Debe resaltarse que, también existen diversas disposiciones contempladas en los Manuales de Operación de los distintos Fondos o Modalidades de inversión como son los casos de:

- **FISM:** Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- **FISE:** Fondo para la Infraestructura Social Estatal.
- **FORTAMUN:** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- **FASP:** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- **FAM:** Fondo de Aportaciones Múltiples.
- **FAETA:** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- **FAFEF:** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- **FAEB:** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- **FASSA:** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- **FEIEF:** Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
- **FIES:** Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados.
- **FOSEG:** Fondo de Seguridad Pública del Estado.
- **CDS:** Convenios de Desarrollo Social.
- **PRON:** Programa Normal de Obra de Estados y Municipios.
- Otras disposiciones establecidas por la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Contraloría Estatal del Poder Ejecutivo y, en algunos casos, por las propias Entidades ejecutoras.

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

3. CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley de Obras Públicas, Equipamientos, Suministros y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Baja California, se considerarán obras públicas:

“Todo trabajo ejecutado con fondos públicos estatales o municipales que tengan por objeto: construir, instalar, conservar, mantener, reparar, modificar o demoler bienes que por su naturaleza o por disposición de la ley sean clasificados como inmuebles”.

4. OBJETO DE LA AUDITORÍA

El objeto de la auditoría a la obra pública, queda establecido como sigue:

- A) Verificar que la obra pública ejecutada por la Entidad forme parte del Plan Anual de Obra Pública del Gobierno del Estado, Municipios o demás entidades de gobierno, según corresponda;
- B) Comprobar el cumplimiento de la normatividad en materia de programación y de presupuestación relativa a obra pública;
- C) Corroborar que los procesos de adjudicación, contratación y ejecución de las obras públicas se hayan llevado a cabo de conformidad con la normatividad aplicable y vigente en la materia;
- D) Verificar la debida aplicación y comprobación de los recursos públicos suministrados en la ejecución de obra pública;
- E) Corroborar la debida integración de expedientes técnicos de las obras revisadas;
- F) Constatar la existencia física de las obras públicas revisadas;
- G) Comprobar el cumplimiento de los plazos de ejecución establecidos en los respectivos contratos de obra;
- H) Evaluar el cumplimiento del objetivo que generó la ejecución de la obra, el beneficio público obtenido, el impacto social generado y otras evaluaciones de naturaleza análoga; y,
- I) En general, obtener los elementos necesarios para estar en posibilidades de emitir una opinión con relación a la obra ejecutada por las entidades fiscalizables durante el ejercicio de que se trate.

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

5. PROCESO GENERAL DE LA AUDITORÍA

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

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

6. PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA

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

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

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

6.1. Análisis Documental Preliminar

El análisis documental preliminar pretende obtener un conocimiento general de la naturaleza operativa de la Entidad sujeta a fiscalización. La auditoría a la obra pública implica que, en particular, se analice la documentación que incide en la administración, control y registro de las obras programadas y ejecutadas por la Entidad.

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

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

Para la familiarización con el entorno particular de la inversión en obra pública el auditor deberá analizar la información básica siguiente:

- A) Programa Anual de Obra Pública;
- B) Las modificaciones realizadas durante el ejercicio al Programa Anual de Obra Pública; y,
- C) Estado de la obra pública ejecutada al cierre del ejercicio de que se trate.

6.2. Memorándum de Conocimiento

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

6.3. Memorándum de Planeación

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

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

6.4. Programa de Trabajo

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

Informe de Resultados.

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

Es de considerarse la necesidad de mantener la debida coordinación con las otras áreas de trabajo que tienen a su cargo la auditoría de la Cuenta Pública de Egresos, de la cual forma parte la revisión de la inversión en obra pública.

6.5. Procedimientos de Planeación

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

7. EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA EN LA INVERSIÓN EN OBRA PÚBLICA

La ejecución de la revisión de la inversión en obra pública comprende las tareas que se señalan en los puntos siguientes.

7.1. Revisión Documental

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

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

7.2. Evaluación del Control Interno

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

- Contar con información confiable y oportuna respecto al ejercicio de los recursos en obra pública;
- Garantizar eficiencia y eficacia en la ejecución de obra pública a través del establecimiento de políticas y procedimientos; y,
- Dar cumplimiento a las Leyes, Reglamentos y demás normatividad aplicable.

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

7.3. Determinación del Alcance de las Pruebas

El alcance de las pruebas se determinará en función de la experiencia de las revisiones de ejercicios anteriores, del análisis preliminar realizado en la etapa de planeación y del resultado de la evaluación del control interno. En todo caso se procurará que las muestras seleccionadas para su revisión sean representativas del objeto de la Entidad, dentro del rubro que se revisa, y lo suficientemente relevantes tanto en conceptos como en montos para sustentar la opinión sobre la Cuenta Pública.

7.4. Visitas e Inspecciones Físicas

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

7.5. Papeles de Trabajo

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

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

7.6. Pliego de Observaciones

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

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

7.7. Solventación de Observaciones

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

7.8. Confronta

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

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

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

7.9. Pliego de Observaciones no Solventadas

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

7.10. Informe de Revisión

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

7.11. Procedimientos de Revisión

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

8. INFORME DE RESULTADOS

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

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