



FUNCIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



Guía de Actuación para Ejecutores de Fondos Federales con la Metodología para la Comprobación e Integración de los Expedientes 2020

**Comisión Permanente de
Contralores Estados-Federación**

La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, es un órgano colegiado que se integra por la Federación a través de la Secretaría de la Función Pública, y por las 32 Entidades Federativas por conducto de sus Órganos Estatales de Control, el cual, de acuerdo a sus Lineamientos Generales, está orientado al desarrollo del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública en su ámbito regional, y cuyo marco de actuación y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción, se complementa a través de los Acuerdos de Coordinación celebrados entre ambos órdenes de gobierno.

Su función principal se ve reflejada en la promoción, implementación y modernización de esquemas, instrumentos, mecanismos de control, verificación y evaluación de la gestión pública, para procurar de esta manera, una eficaz vigilancia en el manejo y aplicación de los recursos públicos convenidos, con criterios de probidad, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, así como en la homologación en los criterios de fiscalización e imposición de sanciones a los servidores públicos que incurran en responsabilidades.

Con la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las actividades de la Comisión Permanente de Contralores Estados Federación adquirieron un mayor impacto en los procesos de desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización, principalmente conforme a las directrices de coordinación de trabajo efectiva y fortalecimiento institucional a que se refieren las fracciones I y II, del artículo 46 de dicha Ley.

Para esto, también cabe señalar que uno de los objetivos este ordenamiento jurídico, radica en establecer las bases y políticas para el fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.

En ese ámbito, la Comisión Permanente de Contralores Estados Federación, a través de la Región Sureste integrada por los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, estableció en su Plan Anual de Trabajo 2020, el desarrollo de la Línea de Acción I: "Planeación de Auditorías", Proyecto 2.- Acciones de apoyo para la revisión del ejercicio de recursos públicos federales. Éste último proyecto, en su actividad específica número 2.1 Elaborar de manera coordinada con la SFP, una guía de actuación para ejecutores de fondos federales, con la metodología para la comprobación e integración de los expedientes, encomendó la tarea a la Región de elaborar la citada guía, el cual busca en esencia poner a disposición de los ejecutores las observaciones más recurrentes a los fondos y programas, para que derivado de ellas se consideren las acciones necesarias para prevenir, y en su caso, solventar de manera oportuna las recomendaciones realizadas en las auditorías de que fueron objeto.

Observaciones recurrentes

La detección de observaciones se realizó con el apoyo de los 32 OEC, a los cuales se les solicitó durante los meses de abril y mayo de 2019 vía oficio el llenado de la “Cedula para identificación de observaciones recurrentes a los fondo y programas federales” con el objetivo de identificar las observaciones recurrentes reportadas en los ejercicios 2017 y 2018.



**CÉDULA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE OBSERVACIONES RECURRENTE
A LOS FONDOS Y PROGRAMAS FEDERALES**



ENTIDAD FEDERATIVA:
RESPONSABLE DEL LLENADO:
CARGO:
CORREO ELECTRÓNICO:

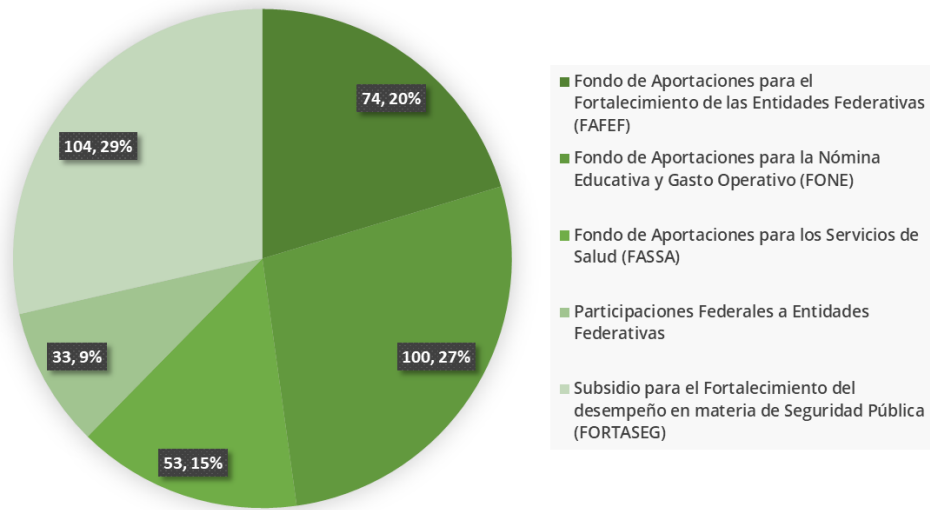
OBJETO DE LA CÉDULA: RECABAR DE LOS ORGANOS ESTATALES DE CONTROL Y DE LAS ENTIDADES SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN LOCAL, LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES RECURRENTE DERIVADAS DE LOS ACTOS DE FISCALIZACIÓN DE LOS SIGUIENTES FONDOS Y PROGRAMAS FEDERALES EN LOS EJERCICIOS 2017 Y 2018

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)
- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Participaciones Federales a Entidades Federativas

No. (1)	EJERCICIO (2)	FONDO O PROGRAMA (3)	OBSERVACIÓN (4)	IMPORTE DEL MONTO OBSERVADO (5)	ACCIONES DE MEJORA O FORTALECIMIENTO (6)

Al respecto, se recabaron 364 observaciones derivadas de la fiscalización de los ejercicios 2017 y 2018, correspondientes a los siguientes fondos y programas:

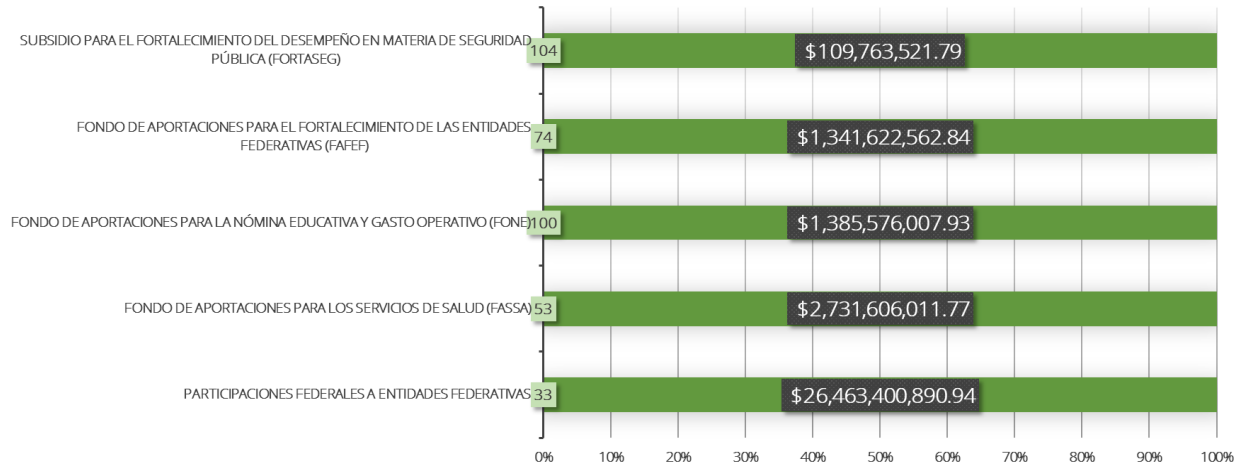
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)
- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Participaciones Federales a Entidades Federativas



Las observaciones de los fondos y programas obtenidas de la participación de los OEC, clasificados por revisión del ejercicio se representan en la siguiente tabla:

Fondo o Programa	2017	2018	Total General
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	38	36	74
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	48	52	100
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	21	32	53
Participaciones Federales a Entidades Federativas	11	22	33
Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG)	58	46	104
Total General	176	188	364

Es importante mencionar, que, derivado de este ejercicio se integró un monto observado por un total general de \$ 32,031,968,995.27, adicionalmente se logró comparar el número de observaciones contra el monto observado por fondo o programa, dando como resultado, que no necesariamente el programa con más observaciones es el que representa el mayor monto observado.



	Participaciones Federales a Entidades Federativas	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG)
■ Observaciones	33	53	100	74	104
■ Monto Observado	\$26,463,400,890.94	\$2,731,606,011.77	\$1,385,576,007.93	\$1,341,622,562.84	\$109,763,521.79

En la siguiente tabla se muestran los 5 conceptos más recurrentes que dan lugar a las observaciones por fondo o programa durante los ejercicios reportados:

Fondo o Programa	Observación
Participaciones Federales a Entidades Federativas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Falta de documentación comprobatoria de proveedores y contratistas (contrato, monto, razón social, RFC, descripción, monto de facturas, cuenta bancaria, y banco) ❖ No aplicar penas convencionales por atraso en la ejecución de obra. ❖ Pagar con recursos del programa las actualizaciones y recargos del entero del ISR al SAT. ❖ Pago por obras y servicios no ejecutados. ❖ Pagos a proveedores y contratistas que no acreditan la capacidad técnica para la ejecución de las obras.
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	<ul style="list-style-type: none"> ❖ No acreditar la aplicación de los recursos con los objetivos del Fondo. ❖ Falta de documentación comprobatoria que acredite el ejercicio de los recursos.



	<ul style="list-style-type: none">❖ No realizar el reintegro a la Tesorería de la Federación.❖ Utilización del recurso para fondear otros gastos.❖ Pagos a servidores públicos posterior a la fecha de baja, pagos a personal que no se encontró en los centros de trabajo, falta de justificación de su ausencia o pago a personal que no acredita el perfil correspondiente
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	<ul style="list-style-type: none">❖ No realizar el reintegro en tiempo y forma a la Tesorería de la Federación de los recursos no devengados conforme a la normatividad aplicable.❖ Pagos indebidos a los trabajadores que no acreditaron realizar funciones destinadas a la educación básica y normal.❖ Pagos improcedentes por falta de documentación comprobatoria o que no cumplen con el objetivo del Fondo.❖ Pagos a empleados que no son localizados al momento de las visitas o están comisionados a otros entes al momento de las revisiones por parte de los entes fiscalizadores.❖ Pagos a cuentas de servidores públicos posteriores a la fecha de baja o que se encuentran en periodo de licencia sin goce de sueldo.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	<ul style="list-style-type: none">❖ Pagos en exceso.❖ No acreditar la aplicación de los recursos del Fondo, en los plazos establecidos por la normatividad vigente.❖ Falta de documentación comprobatoria y justificativa del gasto.❖ Pagos por concepto de obra pagada que no está operando.

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ No se reportaron los 4 informes trimestrales del reporte de gestión de proyectos o evaluación del recurso FAFEF a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
<p>Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Incumplimiento en la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. ❖ Adquisiciones no presentadas en las verificaciones físicas y/o pagadas no suministradas; incumplimiento en el procedimiento de Licitación Pública; y falta de planeación y presupuestación en adquisición de bienes (material almacenado sin utilizar) ❖ Recursos no devengados y no reintegrados a la Tesorería de la Federación. ❖ Inexistencia de la cuenta bancaria específica. ❖ Recursos destinados a fines distintos (Adquisición de artículos con fines no previstos en el Convenio y su Anexo Técnico)

Así mismo, derivado de estas observaciones, y del intercambio de información entre los OEC, se pudieron identificar los principales desafíos y las consideraciones generales que deben ser tomados en cuenta para la fiscalización de los recursos.

Desafíos de la Fiscalización

- ❖ Homologación de los criterios y procesos de las auditorías.
- ❖ Personal capacitado y especializado que participe en las revisiones de los fondos o programas.
- ❖ Falta de recursos humanos y materiales para realizar las inspecciones y revisiones físicas.
- ❖ Promover e implementar las tecnologías de la información como parte fundamental para los procesos de fiscalización.
- ❖ Transparentar la entrega de los informes trimestrales y/o indicadores de desempeño, así como la información de contratos y pagos a proveedores y/o contratistas.



- ❖ Fortalecer en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública; las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas las acciones de capacitación.

Consideraciones Generales

- ❖ Emitir reglas de operación claras y prácticas para el adecuado ejercicio y destino de los recursos del fondo, así como actualizar los objetivos que lo rigen.
- ❖ Mayor vigilancia de los recursos, a través de la coordinación efectiva entre las entidades fiscalizadoras.
- ❖ Es importante señalar, que los recursos que son entregados a las Dependencias y Entidades por concepto de Participaciones Federales, son integrados con los ingresos propios del Estado, lo cual suele presentar complicaciones al momento de la comprobación del ejercicio, por lo que se sugiere diseñar controles para la adecuada separación de los recursos.
- ❖ Transparentar la aplicación del fondo en todos los aspectos (nómina, adquisiciones, estadísticas de servidores público contratados en base al objetivo del fondo, evaluación del desempeño, etc., y estos sean publicados en la página de internet de la Dependencia o Entidad).
- ❖ Fortalecer el control de ingreso y egresos de los fondos parte de las Secretarías de Finanzas de los Estados.
- ❖ Alinear en la medida de lo posible la normativa local a las disposiciones de la normativa federal, en materia de obras y adquisiciones.
- ❖ Promover y fortalecer el control interno, así como el seguimiento para subsanar las debilidades detectadas por el mismo.

A través de esta guía, se podrá consultar de manera rápida por parte de los ejecutores de fondos y programas los principales aspectos a considerar para la debida integración de los documentos comprobatorios del ejercicio de los recursos.

Para ello, esta guía señala los documentos requeridos clasificándolos en ocho apartados, que en su conjunto comprenden el procedimiento de auditoría, ya que es indispensable contar con criterios bien definidos al momento de presentar la documentación comprobatoria y la integración de los expedientes, estos aportaran a reducir y evitar las observaciones por parte de los entes fiscalizadores.



Al respecto, se emiten las siguientes consideraciones para la comprobación y ejecución de los recursos con el fin de prevenir futuras observaciones:

APARTADO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS DE LA DOCUMENTACIÓN
TRANSFERENCIA DE RECURSOS	1. Contrato de apertura de la cuenta bancaria.	Contrato de apertura de la cuenta bancaria que contenga el anexo de registro de firmas autorizadas. Cabe señalar que la cuenta bancaria en comento deberá ser exclusiva para el manejo de los recursos federales.
	2. Estados de cuenta bancarios.	Estados de cuenta bancarios mensuales desde la fecha en que se apertura la cuenta y hasta la cancelación de la misma.
	3. Solicitud de recursos de la entidad federativa.	Documento a través del cual la dependencia federal dio aviso al estado de la disponibilidad de los recursos federales, así como los recibos oficiales emitidos por la tesorería estatal.
	4. Cartera de proyectos.	Cartera de proyectos de la dependencia ejecutora.



APARTADO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS DE LA DOCUMENTACIÓN
	<i>*en los casos que aplique</i>	
	5. Calendario de ejecución. <i>*en los casos que aplique</i>	Calendario de ejecución anexo al convenio celebrado.
	6. Nota técnica o el estudio de análisis costo-beneficio simplificado. <i>*en los casos que aplique</i>	Nota técnica o del estudio de costo beneficio simplificado, debidamente validado y firmado.
	7. Transferencias bancarias.	Comprobantes de transferencias bancarias por las ministraciones de recursos, tanto federales como estatales.
REGISTRO E INFORMACIÓN FINANCIERA DE LAS OPERACIONES	1. Registros contables y presupuestarios.	Auxiliares contables y presupuestarios, pólizas en los que se reflejen los registros correspondientes.
	2. Avances físico-financieros.	Informes trimestrales.
	3. Estados de cuenta.	Estados de cuenta bancarios mensuales desde la fecha en que se apertura la cuenta y hasta la cancelación de la misma.
	4. Conciliaciones bancarias.	Conciliaciones bancarias mensuales debidamente autorizadas, desde la fecha en que se apertura la cuenta y hasta la cancelación de la misma con los saldos conciliados.
	5. Cierre del ejercicio presupuestal. <i>*en su caso, reintegros realizados a la TESOFE.</i>	Cierre del ejercicio con las firmas autorizadas. Línea de captura, recibo oficial, transferencia electrónica, estado de cuenta bancaria que demuestre la transferencia y el origen del recurso y pólizas contables.
DESTINO DE LOS RECURSOS.	1. Registros contables y presupuestarios.	Auxiliares contables y presupuestarios pólizas en los que se reflejen los registros correspondientes.
	2. Avance físico-financiero.	Informes trimestrales de cada una de las ejecutoras del gasto.



APARTADO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS DE LA DOCUMENTACIÓN
	3. Cierre del ejercicio presupuestal.	Cierre del ejercicio con las firmas autorizadas.
SERVICIOS PERSONALES	1.- Nóminas Ordinarias, Extraordinarias y de Honorarios.	Base de datos en Excel, que contenga el nombre del trabajador, RFC, Quincena de Pago, tipo de nómina, Total de percepciones, Total de deducciones, Total Neto pagado y desglose de percepciones y deducciones como mínimo. Resúmenes de Nómina. Pólizas Contables y presupuestales.
	2.-Incentivos, Bonos, Vales de despensa o cualquier otro pago relacionado al capítulo 1000	Base de datos en Excel, que contenga el nombre del trabajador, RFC, Quincena de Pago, tipo de nómina, Total de percepciones, Total de deducciones, Total Neto pagado y desglose de percepciones y deducciones como mínimo Resúmenes de Nómina Pólizas Contables y presupuestales.
	3.-Contratos del personal de honorarios.	Relación de personal contratado bajo esta modalidad Contratos Individuales
	4.- Plantilla de Personal Autorizada.	Base de Datos
	5.- Relación de altas, bajas y comisiones con goce, sin goce de sueldo y a otras dependencias	Base de Datos que contenga fecha de baja o de comisión, tipo de comisión o motivo de la baja y en su caso fecha de reincorporación. FUMPS Formatos de Movimientos de Personal
	6.- Tabuladores Autorizados utilizados para el pago de los distintos tipos de Nóminas	Base de Datos Normativa aplicable
	7.- Catalogo de Percepciones y Deducciones	Base de Datos
	8.- Catalogo de Centros de Trabajo	Base de Datos



APARTADO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS DE LA DOCUMENTACIÓN
	9.- Pagos efectuados a terceros institucionales (ISR, IMSS, SAR, ETC.)	Pólizas y documentación soporte que acredite el entero correspondiente, así como los papeles de trabajo que acrediten el cálculo.
ADQUISICIONES	1. Expedientes unitarios del proceso de adquisición (licitación pública, adquisición directa o invitación a 3)	Expedientes unitarios debidamente integrados de acuerdo a lo señalado en la normativa aplicable, mismo que debe estar integrado con la documentación que acredite desde la convocatoria hasta el fallo. <i>*en su caso, adjuntar la documentación que justifica la excepción de licitación.</i>
	2. Contratos y/o pedidos que amparen la contratación o compra.	Contratos y/o pedidos que amparen la contratación de servicios o compra de bienes, autorizados por la instancia correspondiente y debidamente firmados.
	3. Documento que ampare la recepción de los bienes o servicios.	Acta de entrega recepción, comprobante fiscal, nota de remisión o cualquier documento que acredite la recepción de los bienes o servicios contratados, debidamente firmados por las partes involucradas.
	4. Calendario de entregas o entradas de almacén.	Calendario de entregas debidamente autorizado y copias certificadas de las entradas de almacén.
	5. Convenios modificatorios.	Convenios modificatorios debidamente firmados por las partes involucradas.
	6. Monto de las sanciones y retenciones aplicadas, y garantías de cumplimiento y anticipo.	Cálculo y comprobante fiscal en el que se aplican las sanciones y retenciones cuando se incurran en incumplimientos al contrato. En su caso, documentos que soporten y justifiquen el cobro de las fianzas contratadas.
	7. Programa anual de adquisiciones o su similar en el Estado.	Acta de la sesión del comité en el que se autoriza el programa anual de adquisiciones así como copia certificada del programa anual de



APARTADO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS DE LA DOCUMENTACIÓN
		adquisiciones debidamente firmado y/o validado.
	8. Normativa de montos máximos y mínimos establecidos.	Documento en el que se establecen los montos mínimos y máximos para la adjudicación de bienes o servicios, aplicables al ejercicio fiscal revisado.
	9. Padrón de proveedores.	Listado de padrón de proveedores debidamente firmado y validado, por el servidor público competente.
	10. Actas de las sesiones del comité de adquisiciones. <i>*en su caso, acreditación de los supuestos de excepción.</i>	Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del comité de adquisiciones, celebradas en el ejercicio fiscal revisado. En su caso, acta de la sesión del comité en la que se resuelva exceptuar la licitación pública y los documentos que soporten y justifiquen dicha excepción.
OBRA PÚBLICA	1. Expediente unitario.	Expediente unitario debidamente integrado de acuerdo a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Obras Públicas del Estado, sus Reglamentos y algunas otras disposiciones vigentes aplicables, mismo que debe estar integrado con la documentación que se genera desde los procesos de planeación, programación y presupuestación de la obra hasta la conclusión de ésta. Entre los documentos que generan el expediente unitario se deben considerar: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Contrato. ❖ Fianzas de anticipo y cumplimiento. ❖ Recibo de cobro de anticipo o ficha de cobro. ❖ Aviso de inicio de obra ❖ Programa de obra autorizado comparado con el de obra ejecutada. ❖ Bitácora de obra.



APARTADO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS DE LA DOCUMENTACIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> ❖ Reportes de supervisión. ❖ Facturas. ❖ Estimaciones. ❖ Generadores. ❖ Reportes de control de calidad. ❖ Solicitud, análisis y autorización de precios unitarios extraordinarios. ❖ Ajustes de costos: solicitud, análisis y autorización. ❖ Aprobación de modificaciones. ❖ Prórrogas, solicitud y autorización. ❖ Convenios Adicionales. ❖ Catálogo de conceptos del convenio. ❖ Fianza del convenio. ❖ Programa del convenio. ❖ Actas de las sesiones del comité de obra pública. <p><i>*Dicha información podrá ser entregada mediante medio magnético certificado, que contenga la información en formato pdf debidamente identificado con el nombre del documento y clasificado por cada etapa del proceso.</i></p>
TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN.	1. Informes trimestrales.	Informes trimestrales del ejercicio del gasto.
	2. Avance físico-financiero.	Informes de avance físico-financiero de las obras o servicios contratados.
	3. Cierre presupuestal.	Cierre del ejercicio con las firmas autorizadas.
	4. Documentación comprobatoria del gasto.	Documentación que compruebe y justifique el ejercicio de los recursos, debidamente cancelada con las leyendas respectivas.
	5. Comprobación de difusión oficial.	Ejemplar del diario oficial local en el que se publicaron los informes.
	6. Informes trimestrales remitidos al CONAC.	Informes trimestrales del ejercicio del gasto remitidos al Consejo Nacional de Armonización



APARTADO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS DE LA DOCUMENTACIÓN
		Contable, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS.	1. Documentación comprobatoria del gasto.	Documentación que compruebe y justifique el ejercicio de los recursos.
	2. Cierre del ejercicio.	Cierre del ejercicio con las firmas autorizadas.
	3. Programa operativo anual.	Programa Operativo Anual del ejecutor del gasto debidamente autorizado.
	4. Estados de cuenta bancarios.	Estados de cuenta bancarios mensuales desde la fecha en que se apertura la cuenta y hasta la cancelación de la misma.
	5. Informes trimestrales y avance físico-financiero.	Informes de avance físico-financiero de las obras o servicios contratados.

Cuando la información por la cantidad de documentos se considere necesario digitalizarla, ésta deberá ser mediante archivos Pdf, mismos que deberán estar debidamente identificados con el documento que representa, así mismo deberán ser escaneados de conformidad con la naturaleza del mismo. ejemplo: un contrato en un solo archivo pdf, archivo por estimación, archivo por generadora (vinculado con su respectiva estimación).

Es propicio destacar que el alcance de este documento, se extiende también a las dependencias y entidades del ámbito estatal y municipal, quienes ejercen los recursos públicos federales transferidos a través de los fondos y programas correspondientes, cuya observancia y aplicación permitirá que tales recursos sean ejercidos de una mejor manera, conforme a los principios de legalidad, profesionalismo, eficiencia, eficacia y transparencia, con lo cual, se estará abonando en el proceso de atención preventiva, de las irregularidades que derivan finalmente en la emisión de observaciones correctivas y en el establecimiento de responsabilidades administrativas.