



INFORME DE AUDITORÍAS DE  
LEGALIDAD Y DE DESEMPEÑO

**CUENTA PÚBLICA 2015**

---



## ÍNDICE

1. AUDITORÍAS DE LEGALIDAD .....	43
1.1. Presentación .....	43
1.2. Marco Normativo y Operativo .....	43
1.3. De la Auditoría de Legalidad .....	44
1.3.1. Objeto de la Auditoría de Legalidad .....	44
1.3.2. Alcances de la Auditoría de Legalidad .....	45
1.3.3. Referencia al Control Interno .....	45
1.3.4. Resultados Generales .....	45
2. DICTÁMENES DE LEGALIDAD .....	46
2.1. Presentación .....	46
2.2. Marco Normativo y Operativo .....	46
2.3. Temas Dictaminados .....	48
2.4. Entes Fiscalizables Relacionados con los Temas Dictaminados .....	48
2.5. Resultados Generales de los Dictámenes .....	49
3. AUDITORÍAS SOBRE EL DESEMPEÑO .....	50
3.1. Conceptualización de las Auditorías sobre el Desempeño .....	50
3.2. Marco Normativo y Operativo .....	52
3.3. Capacitación del Equipo Auditor .....	53
3.4. Auditorías Realizadas .....	53



# 1. AUDITORÍAS DE LEGALIDAD

## 1.1. Presentación

Este documento revela el resultado de la Auditoría de Legalidad realizada respecto de la Licitación Pública Internacional Número LPI-SAS-DAF-001/15, para el otorgamiento de Concesión a una Empresa Mixta, para la Prestación de los Servicios de Agua y Saneamiento en los Municipios de Veracruz y Medellín, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, como parte del procedimiento de Fiscalización Superior en su Fase de Comprobación, que fue aplicada al contenido de la Cuenta Pública 2015 del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS), de acuerdo con el Programa Anual de Auditorías del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), con el objeto de conocer los resultados de su Gestión Financiera, respecto del cumplimiento de las disposiciones legales en la realización de sus actos y procedimientos administrativos de imperio (poder de mando sobre las personas) y de dominio (poder de mando sobre las cosas), verificando que cuentan con las disposiciones normativas adecuadas para su correcto funcionamiento, administración, aplicación, uso y distribución de los recursos públicos.

En términos de lo dispuesto por la Ley número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley 584), en su artículo 46, la Fase de Comprobación se podrá realizar conforme a las modalidades de Revisión de Gabinete y Visita Domiciliaria o de Campo, de manera conjunta, indistinta o sucesiva y atendiendo a lo señalado por el artículo 21 de la misma Ley, ya sea a través de sus propios servidores públicos o, mediante la contratación de Despachos Externos o de Prestadores de Servicios Profesionales habilitados para tal fin.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16, de las Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Auditoría de Legalidad consiste en *“...evaluar y revisar que los actos y procedimientos de derecho público o privado, relativos a la Gestión Financiera de los Entes Fiscalizables, se hayan ajustado al principio de legalidad; es decir, con apego a las normas que los rigen...”*.

## 1.2. Marco Normativo y Operativo

La revisión que lleva a cabo el ORFIS con alcance de legalidad, se realiza bajo el marco legal de actuación siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;

- Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Orgánica del Municipio Libre;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y
- Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Asimismo, existen documentos operativos que definen aspectos técnicos y metodológicos necesarios para la ejecución de este tipo de auditorías, al mismo tiempo que regulan las conductas del personal del ORFIS, de conformidad con la filosofía institucional, como lo son:

- Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz;
- Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz;
- Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización;
- Manual General de Organización del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz;
- Manual del Auditor Legal;
- Código de Conducta del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; y
- Código de Ética del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

### 1.3. De la Auditoría de Legalidad

#### 1.3.1. Objeto de la Auditoría de Legalidad

Verificar si en la Licitación Pública Internacional Número LPI-SAS-DAF-001/15, para el otorgamiento de Concesión a una Empresa Mixta, para la Prestación de los Servicios de Agua y Saneamiento en los Municipios de Veracruz y Medellín, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte del SAS, se observó el procedimiento establecido en la Ley número 300 de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como, de lo dispuesto en la Ley de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley Orgánica del Municipio Libre, Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, Ley de

Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con ellas.

### 1.3.2. Alcances de la Auditoría de Legalidad

- Determinar el grado de cumplimiento del marco jurídico inherente a los actos relativos al Procedimiento de Licitación Pública Internacional Número LPI-SAS-DAF-001/15.
- Detectar los vacíos en la normativa aplicable al procedimiento de licitación pública, para proponer las reformas y/o adiciones correspondientes, recopilando los antecedentes necesarios, con la finalidad de provocar que los procesos de licitación pública se realicen con apego a la legalidad y con mayor transparencia.

### 1.3.3. Referencia al Control Interno

Se realizó una revisión y evaluación a los documentos que integran el ambiente de control del Ente Auditado, de acuerdo con los principios relacionados con el proceso de auditoría, enunciados por la Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización No. 400, relativa a los *"Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento"*, así como, con lo recomendado por el *Manual del Auditor Legal* publicado por el ORFIS.

### 1.3.4. Resultados Generales

De la revisión realizada se formularon un total de seis Observaciones, que sirvieron de sustento para alcanzar siete Conclusiones en materia de la auditoría llevada a cabo; asimismo, se realizaron cinco recomendaciones de carácter preventivo.

## 2. DICTÁMENES DE LEGALIDAD

### 2.1. Presentación

Este documento contiene la opinión jurídica sobre los temas: *Concesión del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos; e Impuestos Federales y Estatales a que se encuentra obligada y exenta la Universidad Veracruzana*, solicitadas como parte del procedimiento de Fiscalización Superior en su Fase de Comprobación, respecto del contenido de la Cuenta Pública 2015 del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Universidad Veracruzana, llevado a cabo por parte de la Auditoría Especial de Fiscalización a Cuentas Públicas (AEFCP) del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), mediante la práctica de auditorías de alcance integral, en ambos casos.

En términos de lo dispuesto por la Ley número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley 584), en su artículo 46, la Fase de Comprobación se podrá realizar conforme a las modalidades de Revisión de Gabinete y Visita Domiciliaria o de Campo, de manera conjunta, indistinta o sucesiva y atendiendo a lo señalado por el artículo 21 de la misma Ley, ya sea a través de sus propios servidores públicos o, mediante la contratación de Despachos Externos o de Prestadores de Servicios Profesionales habilitados para tal fin.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 27, fracciones III y XII, y 29, fracciones VI y XI, ambos del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, la Auditoría Especial de Legalidad y de Desempeño podrá realizar los Dictámenes de Legalidad que le sean ordenados por el Auditor General del Órgano, dentro del procedimiento de Fiscalización Superior.

### 2.2. Marco Normativo y Operativo

La realización de los Dictámenes de Legalidad se llevó a cabo bajo el marco legal de actuación siguiente:

- Para el tema: *Concesión del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y*



*Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos:*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Número 326 de Caminos y Puentes del Estado;
- Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y
- Ley de Obras Públicas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (De aplicación supletoria a la Ley de Asociaciones Público-Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

→ Para el tema: *Impuestos Federales y Estatales a que se encuentra obligada y exenta la Universidad Veracruzana:*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR).
- Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR).
- Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana.
- Ley del Instituto de Pensiones del Estado (LIPE).
- Ley General de Educación.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Decreto Número 596, publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 15, del 21 de enero de 2004.
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ejercicios Diversos).
- Contrato Colectivo de Trabajo del Personal Administrativo, Técnico y Manual del SETSUV de la Universidad Veracruzana.

- Contrato Colectivo de Trabajo del Personal Académico FESAPAUV, de la Universidad Veracruzana.

Asimismo, existen documentos operativos que definen aspectos técnicos y metodológicos para la realización de los trabajos de dictaminación y que al mismo tiempo regulan las conductas del personal del ORFIS, de conformidad con la filosofía institucional, como lo son:

- Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz;
- Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz;
- Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización;
- Manual General de Organización del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz;
- Manual del Auditor Legal;
- Código de Conducta del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; y
- Código de Ética del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

### 2.3. Temas Dictaminados

- Concesión del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos.
- Impuestos Federales y Estatales a que se encuentra obligada y exenta la Universidad Veracruzana.

### 2.4. Entes Fiscalizables Relacionados con los Temas Dictaminados

- Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz (SIOP).
- Universidad Veracruzana (UV).

## 2.5. Resultados Generales de los Dictámenes

- Del Dictamen de Legalidad realizado sobre el tema *Concesión del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos*, se formularon cuatro Recomendaciones de carácter preventivo, para la futura celebración de actos como el de la materia de estudio.
- Del Dictamen de Legalidad realizado sobre el tema *Impuestos Federales y Estatales a que se encuentra obligada y exenta la Universidad Veracruzana* se formularon Recomendaciones de carácter preventivo, conforme a la opinión jurídica vertida respecto de las obligaciones materia de revisión.

ORIGINAL ORFIS

### 3. AUDITORÍAS SOBRE EL DESEMPEÑO

#### 3.1. Conceptualización de las AUDITORÍAS sobre el Desempeño

Este documento revela el resultado de la Fiscalización Superior con alcance de desempeño en su Fase de Comprobación al <<Programa de Rescate de Espacios Públicos>> y al <<cumplimiento del Objeto de Creación>> contenidos en las Cuentas Públicas del Municipio de Xalapa y del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz, respectivamente. La información contiene el análisis del programa y el Ente revisado con respecto a sus alcances y objetivos definidos, las hipótesis planteadas y los procedimientos y medios de verificación de auditoría aplicados a la evidencia suficiente, competente y pertinente.

Como establece la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS) está facultado para llevar a cabo las auditorías sobre el desempeño como una de las modalidades de la Fase de Comprobación del Proceso de Fiscalización Superior local.

De acuerdo con la citada Ley, una auditoría sobre el desempeño es una verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales y municipales mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos.

Por su parte, las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización establecen que este tipo de auditoría promueve la transparencia al ofrecer a los Entes públicos y a los ciudadanos, una visión de la administración y los resultados de las diferentes actividades del Gobierno. Con ello, contribuye de manera directa al brindar información útil al ciudadano, mientras sirve como base para el aprendizaje y las mejoras.

La auditoría sobre el desempeño es una revisión independiente, objetiva, confiable, sistemática, interdisciplinaria, propositiva y comparativa de la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores públicos, la calidad del bien o servicio ofrecido y la satisfacción del beneficiario-usuario, así como el impacto social, económico y ambiental de la actuación de la administración pública y de los resultados obtenidos por los Entes públicos.

En este sentido, a través de la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas, programas y/o proyectos públicos del ámbito local, el ORFIS busca promover una gestión gubernamental pública económica, eficaz y eficiente; así como contribuir a las mejores prácticas profesionales y a la rendición de cuentas, al asistir a los responsables de la gestión de los recursos públicos y de las tareas de supervisión para mejorar su desempeño.

Este tipo de revisión se sustenta en la verificación del cumplimiento de las metas y objetivos definidos por los Entes Fiscalizables, como en la valoración de su rendimiento en la ejecución de las acciones establecidas para lograrlos; en otras palabras, analiza los fines, los medios y los recursos disponibles.

La auditoría sobre el desempeño se fundamenta en tres vertientes principales, comúnmente denominadas “las tres e”.

- La eficacia mide el logro de los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado.
- La eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines, así como la capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.
- La economía mide el costo de la política o programa público comparado contra los resultados obtenidos.

Además, comprueba el impacto de los resultados en la población objetivo utilizando indicadores de calidad y de satisfacción del ciudadano; por otra parte, analiza la competencia de los actores o servidores públicos. Estos elementos son vertientes secundarias, comúnmente conocidos como “las tres c”.

Las seis vertientes ayudan a establecer líneas de investigación de acuerdo con diferentes aspectos de las acciones gubernamentales, cuyos elementos de revisión más comunes son los siguientes:

VERTIENTE		ASPECTOS	ELEMENTOS
PRINCIPALES	EFICACIA	Resultados	Cumplimiento de mandatos normativos. Logro de propósitos, objetivos y metas. Definición y seguimiento a indicadores estratégicos. Impactos sociales.
	EFICIENCIA	Operación de políticas y programas	Diseño y planeación de políticas, planes y programas públicos. Ejecución de políticas, planes y programas públicos. Definición y seguimiento de indicadores de gestión. Operación de programas y procedimientos. Sistemas de información. Gestión de actividades y recursos.
	ECONOMÍA	Costos y beneficios	Ejercicio de los recursos públicos. Utilidad de los bienes y servicios generados. Viabilidad económica y social. Beneficios y ahorros económicos.
SECUNDARIAS	COMPETENCIA	Actores o servidores públicos	Ética y valores. Competencias profesionales. Servicios públicos de carrera.
	CALIDAD	Servicios y bienes públicos	Calidad en la prestación de servicios públicos. Calidad intrínseca de los bienes públicos.
	CIUDADANO	Satisfacción	Satisfacción que los ciudadanos perciben sobre los servicios y bienes que los gobiernos les proporcionan.

### 3.2. Marco Normativo y Operativo

La auditoría sobre el desempeño encuentra su fundamento legal en diversas disposiciones, las cuales se mencionan a continuación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Asimismo, existen documentos operativos que definen aspectos técnicos y metodológicos necesarios para la ejecución de este tipo de auditorías, al mismo tiempo que regulan las conductas del personal del ORFIS, de conformidad con la filosofía institucional, como lo son:

- ◉ Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz.
- ◉ Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- ◉ Manual General de Organización.
- ◉ Manual de Auditoría sobre el Desempeño.
- ◉ Código de Conducta.
- ◉ Código de Ética.

### 3.3. Capacitación del Equipo Auditor

Desde el año 2014, el ORFIS ha participado en el Programa de Residentes para la Capacitación en Auditorías de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), mismo que tiene por objeto capacitar a personal de las Entidades de Fiscalización Superior Locales en materia de auditoría de desempeño, desde su planeación hasta la integración de informes; este programa tiene una duración de 10 meses y se lleva a cabo en las instalaciones de la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF en la Ciudad de México.

A la fecha, cuatro servidores públicos del ORFIS han concluido su participación en este programa, mientras que una más se encuentra comisionada para recibir dicha capacitación; el equipo de auditores se encuentra adscrito a la Dirección de Auditoría de Desempeño y Evaluación de Transparencia, perteneciente a la Auditoría Especial de Legalidad y de Desempeño.

Con base en la capacitación recibida, los auditores han aplicado los conocimientos adquiridos desarrollando trabajos para la implementación y difusión de las auditorías sobre el desempeño en el Estado de Veracruz, mismos que han permitido fortalecer el marco normativo y operativo de esta modalidad de auditoría.

### 3.4. Auditorías Realizadas

Con base en un análisis de diversos programas públicos, de los ámbitos estatal y municipal, así como de la capacidad operativa, la Dirección de Auditoría de Desempeño y Evaluación de Transparencia se propuso la realización de dos auditorías sobre el desempeño, mismas que al ser aprobadas formaron parte del Programa Anual de Auditorías 2016.

En el ámbito municipal se realizó la auditoría al Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) de la Secretaría de Desarrollo Social Federal, ejecutado por el H. Ayuntamiento de Xalapa; dicho programa tiene como objetivo el rescate de espacios públicos en condiciones de deterioro, abandono o inseguridad, para el uso y disfrute de la comunidad, y con ello, incidir en la prevención social del delito y la violencia; en este sentido, la auditoría practicada tuvo como objetivo comprobar que a través del PREP, el H. Ayuntamiento de Xalapa recuperó espacios públicos deteriorados, abandonados o que presentaran condiciones de inseguridad, buscando contribuir al fortalecimiento del tejido y a la cohesión social y disminución de la violencia.

En el ámbito estatal se realizó una auditoría al cumplimiento del objeto de creación del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz (IEEV), mismo que se define como (I) organizar, dirigir, coordinar y llevar a cabo, de acuerdo con la legislación y normatividad de la materia la planeación, diseño, proyecto, construcción, equipamiento, rehabilitación, refuerzo, reconstrucción, reconversión y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación impartida por el Estado, en los distintos tipos de niveles y modalidades que establece la Ley de Educación para el Estado, así como (II) fungir como instancia normativa, de consultoría y certificación de la calidad INFE y de construcción de conformidad con la legislación y la normatividad aplicables, así como de instancia asesora en materia de prevención y atención a daños ocasionados por desastres naturales, tecnológicos o humanos en el sector educativo.

Cabe señalar, que ambas auditorías fueron practicadas por personal del ORFIS en la modalidad de visita domiciliaria.