



EUROPEAN  
ORGANIZATION  
OF REGIONAL  
AUDIT INSTITUTIONS

## **BUENAS PRÁCTICAS ANTIFRAUDE**

**Impulsar el papel de los auditores de EURORAI en la  
lucha contra el fraude**

**Resumen de las conclusiones  
del  
grupo de trabajo de Eurorai, marzo de 2012**

# Índice

Acerca de EURORAI .....	3
Miembros .....	3
Prólogo .....	6
1. Introducción .....	7
2. Alcance y objetivos .....	7
3. Enfoque .....	7
4. Resumen .....	8
5. Recomendaciones .....	8
6. Definición de fraude .....	10
7. Responsabilidades .....	11
8. Resultados de la encuesta de EURORAI .....	16
• Generalidades .....	16
• Presentación de informes y compromiso .....	17
• Técnicas de auditoría .....	17
• Revisiones detalladas .....	18
9. Ejemplos de buenas prácticas y estudios de casos .....	19
Apéndice A .....	22
Apéndice B .....	24

## Acerca de EURORAI

EURORAI es un proyecto de cooperación entre instituciones de control del sector público regional y local en Europa que facilita intercambios de experiencias y permite avanzar en el área común del control financiero de los respectivos sectores públicos, garantía de un mejor uso de las finanzas públicas.

EURORAI tiene los siguientes objetivos:

1. Fomentar y propiciar la cooperación entre las diversas instituciones fiscalizadoras en los distintos ámbitos que comprenden sus actividades.
2. Propiciar el intercambio de conocimientos y experiencias en la fiscalización de los ingresos y gastos públicos.
3. Mantener informados a sus miembros permanentemente sobre la legislación, organización y funcionamiento de las diferentes instituciones de control del sector público.
4. Promover el estudio de las materias relacionadas con la fiscalización.
5. Fomentar la organización de intercambios y de cursos de perfeccionamiento para el personal al servicio de las instituciones miembros de EURORAI.
6. Elaborar una adecuada definición de la terminología utilizada en cada país, de forma que permita la aproximación de los procedimientos de fiscalización.

## Miembros

En marzo 2012 las instituciones miembros de EURORAI son las siguientes:

Rechnungshof Baden-Württemberg (Alemania)  
Landesrechnungshof Brandenburg (Alemania)  
Hessischer Rechnungshof (Alemania)  
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (Alemania)  
Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Alemania)  
Sächsischer Rechnungshof (Alemania)  
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (Alemania)  
Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Alemania)  
Thüringer Rechnungshof (Alemania)  
Kärntner Landesrechnungshof (Austria)  
Niederösterreichischer Landesrechnungshof (Austria)  
Oberösterreichischer Landesrechnungshof (Austria)  
Salzburger Landesrechnungshof (Austria)  
Steiermärkischer Landesrechnungshof (Austria)  
Tiroler Landesrechnungshof (Austria)  
Audit Office of the Republic of Cyprus \* (Chipre)  
Court of Audit of Slovenia – local government audit section \* (Eslovenia)  
Cámara de Cuentas de Andalucía (España)  
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias (España)  
Sindicatura de Comptes de les Illes Balears (España)  
Audiencia de Cuentas de Canarias (España)  
Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (España)  
Consejo de Cuentas de Castilla-León (España)  
Consello de Contas de Galicia (España)  
Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (España)

Cámara de Comptos de Navarra - Nafarroako Kontuen Ganbara (España)  
 Sindicatura de Comptes de Catalunya (España)  
 Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (España)  
 Tribunal Vasco de Cuentas Públicas - Herri Kontuen Euskal Epaitegia (España)  
 Chambre régionale des comptes d'Alsace (Francia)  
 Chambre régionale des comptes d'Aquitaine (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Corse (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Franche-Comté (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie (Francia)  
 Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Lorraine (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées (Francia)  
 Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de Calais (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Francia)  
 Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes (Francia)  
 State Audit Office of Hungary – Major Directorate in charge of local government audit \* (Hungria)  
 Local Government Audit Service - Department of the Environment (Irlanda)  
 Office of the Auditor General of Kosovo (Protectorado de las Naciones Unidas)  
 Rekenkamer Amsterdam (Países Bajos)  
 Rekenkamer Rotterdam (Países Bajos)  
 National Council of Regional Chambers of Audit (Polonia)  
 Regional Chamber of Audit in Bydgoszcz \* (Polonia)  
 Regional Chamber of Audit in Katowice \* (Polonia)  
 Regional Chamber of Audit in Szczecin \* (Polonia)  
 Regional Chamber of Audit in Wrocław \* (Polonia)  
 Tribunal de Contas - Secção Regional dos Açores \* (Portugal)  
 Tribunal de Contas - Secção Regional da Madeira \* (Portugal)  
 Audit Commission of England (Reino Unido)  
 Audit Scotland (Reino Unido)  
 Wales Audit Office (Reino Unido)  
 Chamber of Control and Accounts of the Republic of Kabardino-Balkaria (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Komi Republic (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Leningrad Region (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Moscow (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Orenburg Region (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Rostov Region (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Samara Region (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Stavropol Region (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of the Republic of Tatarstan (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Tver Region (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Vladimir Region (Rusia)  
 Chamber of Control and Accounts of Tuymen Region \* (Rusia)  
 Cour des comptes de la République et Canton de Genève (Suiza)  
 Inspection des finances du canton de Genève (Suiza)  
 Inspection des finances du canton du Valais (Suiza)  
 Cour des comptes du canton de Vaud (Suiza)  
 Finanzkontrolle des Kantons Zürich (Suiza)  
 Accounts Chamber of the Supreme Rada of the Autonomous Republic of Crimea (Ucrania)

Tribunal de Contas do Estado do Paraná \* (Brasil)  
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina \* (Brasil)

\* miembros asociados

Las siguientes entidades/asociaciones gozan de un estatuto de observador:

Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации (АКСОР)  
(Asociación de Cámaras de Control y de Cuentas de la Federación Rusa)  
Lietuvos Respublikos Savivaldybių kontrolierių asociacija (Asociación de Auditores Municipales en Lituania)  
Združenie hlavných kontrolórov miest a obcí slovensky republiky (Asociación de Auditores Municipales en Eslovaquia)  
Auditor General of Quebec (Canadá)  
Canadian Council of Legislative Auditors (Canadá)

## Prólogo

De conformidad con los objetivos de EURORAI en relación con la cooperación y el intercambio de conocimientos, la Asamblea General acordó en octubre de 2010 la creación y financiación de un grupo de trabajo piloto.

La idea del grupo de trabajo era identificar un área de interés común a los miembros en materia de auditoría y proceder a investigarla con vistas a la producción de un documento que fuese de interés práctico para los miembros de EURORAI y que incluyese el intercambio de experiencias y la promoción de coherencia.

En su reunión celebrada en Salzburgo en 2011, el Comité Directivo decidió que el tema inicial fuese la auditoría externa del fraude.

El grupo de trabajo propuesto por los miembros de EURORAI se acordó como sigue:

Nombre	Cargo	IRC
Alan Bryce	Jefe de la Unidad Antifraude	Comisión de Fiscalización de las Entidades Locales de Inglaterra
John Gilchrist	Director de Estrategia de Auditoría	Audit Scotland
Birgit Fuchshuber	Auditora	Tribunal de Cuentas del Estado federado de Alta Austria
Michel Carles	Comisionado del Gobierno	Cámara Regional de Cuentas de Mediodía-Pirineos (Francia)

Stephen Taylor  
Presidente de Eurorai  
Southampton (Inglaterra)  
Abril de 2012

## **1. Introducción**

El objetivo de este grupo de trabajo era identificar buenas prácticas antifraude entre las instituciones miembros, acordar recomendaciones para fortalecer las disposiciones contra el fraude y promover la coherencia entre los miembros de EURORAI. En particular, se llevó a cabo una encuesta entre dichos miembros para establecer cuáles eran las disposiciones antifraude en diversos países. Se incluye un análisis de los resultados de la encuesta en el apartado 8 de este documento.

Como determina este informe, los diferentes marcos legales y operativos en vigor para los auditores en las regiones miembros de EURORAI hacen poco práctico un enfoque único y sistemático en la lucha contra el fraude. Sin embargo, esta diversidad de enfoques nos permite integrar una amplia variedad de métodos y buenas prácticas de lucha contra el fraude, de las que pueden beneficiarse los miembros de EURORAI.

## **2. Alcance y objetivos**

El alcance y los objetivos del grupo de trabajo se exponen a continuación:

1. Comparar y contrastar enfoques de auditoría del fraude en diversas regiones.
2. Recomendar definiciones estándares para que las adopten las Instituciones Regionales de Control (IRC).
3. Exponer buenas prácticas y recomendar enfoques estándares que las IRC puedan utilizar y promover en relación con los organismos que auditan.

## **3. Enfoque**

El enfoque del trabajo fue:

1. Acordar una definición común de fraude, que incluyese referencias a las normas internacionales de auditoría vigentes.
2. Acordar un enfoque común en cuanto a las responsabilidades de prevención del fraude en los organismos del sector público.
3. Comparar enfoques actuales de auditoría del fraude mediante una encuesta (véase el cuestionario en el Apéndice A).
4. Identificar y exponer buenas prácticas.
5. Hacer recomendaciones para promover la coherencia futura y ayudar a las IRC a mejorar.

## 4. Resumen

La prevención del fraude es un tema clave para las entidades regionales y locales y otros organismos públicos de Europa. Como resultado, consta en los programas de auditoría de todas las Instituciones Regionales de Control (IRC) en distintos grados.

En algunas regiones, como en las del Reino Unido e Irlanda, y partes de Países Bajos, se exige al auditor que certifique las cuentas de acuerdo con las normas de auditoría. Por lo tanto, el énfasis antifraude en el trabajo de los auditores está influido por las normas profesionales de contabilidad y auditoría.

En otros países, como Francia, el énfasis regional recae en la probidad y la revisión de gastos e ingresos al hacer efectivos los presupuestos. Una situación parecida se da en Rusia, con una gran atención al presupuesto, así como a las cuentas. Como tal, el énfasis antifraude tiene una base más jurídica.

Un gran número de IRC también revisa aspectos de optimización de recursos como parte de la auditoría, lo que incluye consideraciones respecto del fraude.

El enfoque de la auditoría antifraude varía entre países y regiones. Varias IRC incluyen cuestiones relacionadas con el fraude en su trabajo habitual de auditoría, mientras que otras dedican tiempo específico a revisiones temáticas de áreas de riesgo.

Los riesgos significativos y las técnicas utilizadas indican un buen grado de coherencia en un gran número de IRC, aunque varían los métodos de presentación de informes según el enfoque.

Este documento expone las conclusiones del grupo de trabajo y sugiere varias recomendaciones para su consideración por parte de EURORAI y/o de sus miembros, diseñadas para promover la coherencia e intercambiar buenas prácticas.

## 5. Recomendaciones

Este apartado reúne una serie de recomendaciones para su consideración por parte de Eurorai y/o sus instituciones miembros.

### i) Recomendaciones para Eurorai

N.º	Recomendación
	<b>Compartir y aprender</b>
1	Animar a las instituciones miembros a proporcionar ejemplos de buenas prácticas que estarán disponibles en la página web de EURORAI.
2	Preparar un seminario sobre la auditoría del fraude para los miembros de EURORAI.
3	Ofrecer la oportunidad de facilitar formación en materia de lucha contra el fraude cuando así lo soliciten miembros o grupos de miembros.

## ii) Recomendaciones para los miembros

N.º	Recomendación
	<b>Definición</b>
4	<p>Revisar la definición actual del fraude para asegurar que engloba los elementos clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• adoptar para la definición una base civil o administrativa, en vez de exclusivamente penal, allí donde resulte práctico;</li> <li>• referirse en la definición del término a alguna forma de abuso de cargo, representación errónea y omisión de información; y</li> <li>• mencionar una intención de obtener algún beneficio o causar una pérdida.</li> </ul>
	<b>Responsabilidad de los gestores</b>
5	<p>Los miembros de EURORAI deberían promover las buenas prácticas en las autoridades públicas y garantizar que cada una cuenta con, como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un código de conducta para los empleados que refleje las cuestiones identificadas en este informe (Muestra 2).</li> <li>• una estrategia contra el fraude que se centre en la puesta en práctica de las medidas a adoptar, incluyendo la formación (Muestra 3).</li> </ul>
	<b>Responsabilidad de los auditores</b>
6	Destinar un tiempo en los programas de auditoría para comprobar el cumplimiento del código de conducta y la estrategia antifraude.
7	Asegurar que las auditorías tienen en cuenta la cultura del organismo auditado y cómo se fomenta la lucha contra el fraude dentro del mismo.
	<b>Conocimientos de auditoría y formación</b>
8	Revisar conocimientos y competencias de los auditores respecto al fraude.
9	Recibir formación para cubrir lagunas según proceda y considerar la posibilidad de recibir formación en coordinación con otros organismos interesados.
	<b>Presentación de informes</b>
10	<p>Los miembros de EURORAI deben garantizar que cada año se informa sobre las cuestiones que surjan en relación con el fraude, cuando esto aún no se haga:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• externamente - para informar a las autoridades regionales y municipales y a los ciudadanos.</li> <li>• Internamente - para garantizar que se comparten las experiencias.</li> </ul>
	<b>Técnicas de auditoría y ejemplos</b>
11	Las instituciones miembros deberán proporcionar a EURORAI ejemplos de buenas prácticas en materia de auditoría del fraude que puedan ser compartidas con las otras instituciones miembros a través de la página web de la Asociación.
12	Los miembros de EURORAI deberán considerar el uso del modelo “Triángulo del Fraude” incluido en este documento para sensibilizar a las IRC y a los organismos auditados sobre la existencia de posibles fraudes.
13	Los miembros de EURORAI deberían realizar investigaciones rutinarias en materia de fraude en cada ciclo de auditoría mediante la utilización de un cuestionario que se incluye en el Apéndice B.
14	<p>Considerar en cada auditoría los riesgos de fraude más frecuentes. Como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• los puestos más sujetos a riesgo;</li> <li>• los procedimientos de riesgo;</li> <li>• la falta de transparencia;</li> <li>• las situaciones de monopolio de poder de decisión; y</li> <li>• los procedimientos de adjudicación de contratos expuestos al riesgo.</li> </ul>

## 6. Definición de fraude

Los auditores en las regiones de EURORAI aplican una gran variedad de definiciones de fraude, incluyendo la definición de la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 240 que define el fraude como información financiera fraudulenta o malversación de activos. No obstante, se trata de una definición limitada, concebida para referirse a las responsabilidades de los auditores externos de emitir una opinión sobre los estados financieros. Como tal, no proporciona la base para una definición apta para todos los miembros de EURORAI.

En algunas regiones de EURORAI, no hay tampoco una definición penal de fraude. En Reino Unido, p. ej., existe una Ley de Fraude que define delitos de fraude específicos pero no el fraude en sí. En Inglaterra, la Comisión de Fiscalización de las Entidades Locales utilizó los elementos esenciales de dichos delitos para crear la siguiente definición de fraude, ampliamente aceptada por el sector público inglés:

*“Fraude es cualquier representación errónea intencionada, incluyendo la omisión de divulgar información o el abuso de cargo, llevada a cabo con intención de lucro, de causar pérdida o exponer a otro al riesgo de ésta; lo que incluye casos en los que se han entablado acciones por la vía civil o penal, o se han adoptado medidas de gestión, tales como acciones disciplinarias”.*

Esta definición engloba acciones civiles, penales y disciplinarias en relación con el fraude lo que constituye una característica importante de cualquier definición de éste. En Inglaterra, la gran mayoría de fraudes cometidos a las entidades locales no se sanciona penalmente. Por lo tanto, cualquier definición limitada centrada en el fraude como mera infracción penal tendría la consecuencia involuntaria de infravalorar y subestimar de manera significativa la escala real de fraude y el daño que causa.

Otros organismos públicos europeos también han buscado establecer una definición del fraude. Por ejemplo, la Red Europea contra el Fraude y la Corrupción en la Asistencia Sanitaria (EHFCN en sus siglas en inglés), a partir de las orientaciones del Instituto Suizo de Derecho Comparado, concluyó en 2005 que la siguiente definición, basada en la jurisprudencia civil, podía aplicarse en toda Europa:

*“El fraude civil es el uso o la presentación de estados y/o documentos falsos, incorrectos o incompletos, o la ocultación de información infringiendo una obligación legal de revelar, que tienen como efecto la apropiación indebida o la retención ilícita de fondos o propiedades de otros, o su uso indebido para propósitos ajenos a los especificados”.*

En resumen, el marco legal y normativo en diferentes regiones hace poco práctico el establecimiento de una definición de fraude única aceptable y los miembros de EURORAI cuentan con una amplia gama de definiciones similares. Se muestra a continuación un ejemplo genérico propuesto:

### Muestra 1

Ejemplo de definición de fraude para organismos del sector público.

1. Falsificar, sustituir o destruir deliberadamente registros, con fines de lucro personal.
2. Infringir intencionadamente normativas y procedimientos financieros.
3. Abusar del propio cargo para beneficiar a amigos, familiares u otros.
4. Utilizar el engaño con la intención de obtener un beneficio, evitar una obligación o causar pérdida a otra parte vinculada.
5. Robar fondos o activos de la entidad regional/local o sus asociados.

Se **recomienda** a los miembros de EURORAI que revisen sus definiciones actuales para garantizar que éstas incluyen los elementos clave, entre ellos:

- adoptar para la definición una base civil o administrativa, en vez de exclusivamente penal, allí donde resulte práctico;
- referirse en la definición del término a alguna forma de abuso de cargo, representación errónea y omisión a divulgar información; y
- mencionar una intención de obtener algún beneficio o causar una pérdida.

## 7. Responsabilidades

Es importante que haya una visión común de los respectivos papeles y responsabilidades de auditores y entidades auditadas en la prevención y la detección del fraude. Sin dicho consenso, existe el peligro de falsas expectativas en cuanto a lo que el auditor debe o puede hacer.

### Responsabilidad de los gestores

En general, la responsabilidad de prevenir y detectar el fraude es de los gestores, con la supervisión de los encargados de la gobernanza. El estándar mínimo para combatir el fraude que debería esperar el auditor es:

- un código de conducta;
- una formación periódica en materia de código de conducta;
- una estrategia antifraude;
- la comprensión de riesgos utilizando “señales de alarma”;
- el uso de programas de auditoría interna especiales;
- un sistema de control interno adecuado.

#### i) Código de conducta

La medida más importante que debe adoptar una entidad para evitar el fraude es implementar un código de conducta. Éste contiene las reglas de comportamiento para todos los empleados que son un fiel reflejo de las normas y de los valores de la entidad. Por tanto, el código de conducta configura la cultura organizativa de forma positiva. Su objetivo es que lo cumplan todos los empleados de la entidad. De ese modo, será posible prevenir el fraude. La sola existencia de un código de conducta, sin embargo, no es suficiente: es preciso implementarlo y que todo el mundo lo internalice.

El organismo auditado necesita desarrollar e implementar un código de conducta adecuado. Así, es importante que:

- se comunique a todos el código de conducta (véase más adelante en el apartado “Formación”);
- se aplique el código de conducta a todos los empleados de la entidad, directivos y plantilla;
- todos los empleados firmen el código de conducta;
- las sanciones por incumplimiento se comuniquen y sean ejecutadas; y que
- se nombre un responsable del cumplimiento que aconseje a los empleados, supervise el cumplimiento del código de conducta y reciba la información sobre actividades que lo incumplan.

## Muestra 2

### Aspectos habituales cubiertos por el código de conducta para los empleados de un organismo público

Aspecto	Comentario
Estándares esperados	Énfasis en los altos estándares esperados en la vida pública.
Seguridad de la información	Abordar la confidencialidad de la información en un organismo público.
Neutralidad política	La plantilla no debería mostrar simpatías políticas.
Relaciones	Todos los empleados deberían realizar sus actividades con otros miembros de la plantilla, políticos, proveedores y clientes de forma apropiada.
Nombramientos	Los empleados que participan en la toma de decisiones en cuanto a la contratación de recursos humanos deberían asegurarse de que los nombramientos se hacen en función del mérito.
Compromisos externos	Los compromisos externos no deberían obstaculizar el trabajo realizado en un organismo público.
Intereses personales	Todos los intereses financieros y no financieros deberían ser revelados en aquellos casos en que exista la posibilidad de un conflicto de intereses.
Contratación	Las funciones deberían estar claramente separadas en el proceso de licitación.
Obsequios e invitaciones	Obsequios e invitaciones deberían aceptarse solo si existe una verdadera necesidad en relación con la actividad de la entidad regional/local. No deberían aceptarse nunca obsequios e invitaciones personales de valor significativo. Todos los obsequios e invitaciones deberían declararse en un registro, incluidos los rechazados.
Denuncias	Una política de denuncias eficaz que establezca el proceso así como la protección del individuo.

#### ii) Formación

El organismo auditado debe prever una formación periódica dirigida a todos los empleados sobre el código de conducta para fortalecer la aceptación y la implementación de éste. En el curso de dicha formación periódica, se deben explicar las normas y reglas de la entidad, así como las reglas de conducta exigidas. Los ejemplos prácticos son muy útiles. Los principales objetivos de esta formación son mejorar la capacidad de los empleados para identificar posibles actividades fraudulentas en la entidad.

### iii) Estrategia antifraude

Además de esto, el auditor debería buscar una estrategia antifraude que detalle las disposiciones antifraude en el organismo auditado.

#### Muestra 3

Componentes típicos de una estrategia antifraude en una entidad regional/local	
Aspecto	Comentario
Definición de fraude	Cada entidad regional/local debería publicar la definición de fraude con el fin de establecer una mayor claridad.
Responsabilidades	Responsabilidades específicas para varias funciones en el seno de la entidad. P. ej.: auditoría interna, equipos directivos, consejeros, plantilla.
Identificación del riesgo	Una evaluación del potencial de exposición al riesgo.
Cultura	Una declaración sobre la cultura organizativa y las estrictas normas cuyo cumplimiento se espera de aquellos que trabajan en la función pública. La declaración debería incluir una referencia a la capacidad de marcar el tono adecuado por parte de los dirigentes, así como a la publicidad y a la formación dentro de la entidad.
Acción	Las acciones concretas que debe adoptar la entidad regional/local para abordar el riesgo de fraude.
1. Disuadir 2. Prevenir 3. Detectar 4. Investigar 5. Sancionar 6. Corregir	
Supervisión	La forma en que la entidad regional/local supervisará e informará sobre la implementación de su estrategia de fraude.

### iv) Señales de alarma

Para ayudar a los organismos auditados a centrarse en la actividad antifraude, se suele recurrir al concepto de “señales de alarma” que alertan de posibles fraudes e indican irregularidades que requieren una mayor investigación. Ser capaz de reconocer las “señales de alarma” es esencial para detectar el fraude en una entidad. Por lo tanto, los directivos del organismo auditado deben comunicar al menos las “señales de alarma” básicas a la plantilla, para aumentar su susceptibilidad a las actividades fraudulentas.

Ejemplos típicos de “señales de alarma” son:

- estilo de vida del empleado: vivir por encima de sus recursos;
- comportamiento del empleado: cambios notables; y
- Forma de trabajar del empleado: personas a las que no les gusta que les supervisen o auditen, o que toman pocas vacaciones y bajas, o no las cogen en absoluto.

## v) Programas de auditoría interna

El organismo auditado debe utilizar habitualmente un programa de auditoría especial que le permita detectar irregularidades en la entidad, p. ej., en contabilidad, recursos humanos, concesión de subsidios. Las irregularidades no significan automáticamente actividad fraudulenta, pero deben ser investigadas.

## vi) Control interno

Un sistema de control interno eficaz es otra medida muy importante para prevenir y detectar fraudes. El organismo auditado debe haber considerado el riesgo de convertirse en víctima de actividades fraudulentas en el diseño de su sistema de control interno. Puesto que la mayor parte de las entidades no lo ha hecho, es importante adaptar los controles. La existencia de controles, sin embargo, no es suficiente: también deben ser aplicados.

Las investigaciones muestran que el factor más común que permite el fraude en el sector público es la no aplicación de controles existentes, más que su ausencia. La experiencia de los miembros de EURORAI es que, cuando el fraude ocurre a pesar de la existencia de controles, la razón es a menudo que la tradición, la costumbre, la práctica – es decir, la cultura – del organismo permiten que dichos controles pueden ser ignorados o anulados en determinadas circunstancias. El apartado sobre buenas prácticas pone de relieve un juego de herramientas –*Cambiar culturas organizativas*– diseñado para determinar la existencia de controles y la cultura de aplicación que existe en cada organismo. Corregir una cultura en la que los controles pueden ser anulados tiene el potencial de mejorar enormemente el entorno de prevención del fraude.

Se **recomienda** que las IRC promuevan el desarrollo de un código de conducta y una estrategia antifraude en los organismos auditados en los que no existan. Esto serviría de base para una supervisión continua.

Los resultados de la encuesta de EURORAI sugieren que la mayor parte de las IRC ya dispone de procesos para revisar rutinariamente planes y estrategias, así como para mantener conversaciones con los gestores y los encargados de la gobernanza como parte de la auditoría. Se incluye un cuestionario normalizado en el Apéndice B y se **recomienda** que las IRC consideren el uso de éste para apoyar las conversaciones iniciales y promover la coherencia.

Es también evidente que, en muchos casos, estas conversaciones incluyen la consideración de actividades para promover una cultura antifraude. Sin embargo, actualmente varias IRC no amplían las actividades de auditoría a revisar la cultura organizativa y se **recomienda** que esto se tenga en cuenta en el futuro.

## Responsabilidad de los auditores

Al considerar el papel y la responsabilidad del auditor externo, es esencial hacer hincapié en la necesidad de independencia. El auditor no debe tener interés personal alguno en el encargo de auditoría. El nombramiento de un auditor externo debería realizarse de forma independiente y el auditor debería sentirse libre de investigar el fraude o cualquier otro asunto sin temor a sanción. Para apoyar esto, las IRC deberían garantizar que disponen de un código ético aceptado por toda la plantilla.

El papel de un auditor en una auditoría de estados financieros es obtener un grado razonable de seguridad de que éstos no contienen, en su conjunto, anomalías significativas, sea cual sea su causa (error o fraude). Aunque no se puede confiar en que una auditoría detecte todos los fraudes, pues solo se espera de ella que obtenga garantías razonables, si está bien planificada, supondrá una buena oportunidad para detectarlos. No obstante, el fraude puede implicar esquemas sofisticados y cuidadosamente organizados para ocultarlo, de forma que el riesgo de no detectarlo es mayor que el de no encontrar un error.

Las técnicas que un auditor debería usar para cumplir con sus responsabilidades se exponen en el apartado 8. Sin embargo, la capacidad de un auditor para detectar el fraude dependerá también de factores fuera de su control, principalmente:

- la habilidad del autor;
- la jerarquía de los implicados en el fraude;
- el grado de colusión que conlleva; y
- la frecuencia y amplitud de la manipulación.

En vista de esto, es fundamental que el auditor reflexione sobre ello y aplique su escepticismo profesional y una mente inquisitiva al emprender la auditoría.

En la mayoría de las regiones, los organismos policiales son responsables de perseguir el fraude. Los auditores deberían disponer de acuerdos para contactar con los organismos competentes en caso de detectar un fraude.

La Cámara Regional de Cuentas de Norte-Paso de Calais se asegura de disponer de acuerdos eficaces para el diálogo constante con los fiscales y otros representantes regionales. Es también habitual que la formación antifraude se lleve a cabo en Francia en cooperación con otros organismos.

En muchas jurisdicciones, los auditores pueden no disponer de las habilidades adecuadas para investigar el fraude a fondo. En tales circunstancias, es esencial que cualquier trabajo que identifique un posible fraude no levante sospechas en el defraudador o contamine las pruebas.

En todos los casos, debería reconocerse que la prevención del fraude por parte de los gestores debería ser la prioridad. Cuando las medidas de prevención están bien diseñadas, es más probable que reduzcan el fraude, y son más rentables que cualquier medida de detección del delito.

Para promover la coherencia y la conciencia en el tema de la auditoría del fraude, se **recomienda** que las IRC revisen las habilidades y competencias en el seno de la entidad auditada y evalúen las necesidades de formación.

## 8. Resultados de la encuesta de EURORAI

Se envió una encuesta (véase el Apéndice A) a todos los miembros de EURORAI para recoger información sobre los procesos de auditoría en relación con el fraude. Este análisis se basa en 30 respuestas completas recibidas, procedentes de IRC de 10 países. Algunas respuestas fueron menos completas.

### Muestra 4

País	Respuestas
Alemania	8
Austria	4
España	2
Francia	1
Reino Unido	3
Suiza	2
Chipre	1
Rusia	6
Hungría	1
Polonia	2
<b>Total</b>	<b>30</b>

### Generalidades

En general, la mayoría (90 %) de las entidades fiscalizadoras lleva a cabo una evaluación anual de las medidas antifraude, sin variaciones significativas entre Europa Oriental y Occidental (80 % y 95 %). El método principal de realizar estas revisiones variaba en mayor medida.

La mayor parte de las instituciones de Europa Occidental (85 %) integra rutinariamente el trabajo antifraude en sus programas de auditoría. Hay menos pruebas de esto en Europa Oriental.

Había variaciones significativas en el tiempo empleado para llevar a cabo los trabajos de auditoría antifraude. La media era del 13 % del tiempo de un auditor, con un rango entre el 3 % y el 40 %. Los tribunales de cuentas en Alemania y Austria son bastante constantes en sus tiempos de entre el 10 % y el 15 %.

En 2010, el Tribunal de Cuentas del Estado federado de Brandeburgo (Alemania) acordó centrar la atención en las directrices de corrupción y antifraude en 39 ministerios e instituciones gubernamentales, incluyendo la evaluación del nivel de conocimiento y de formación del personal.

Los órganos de control en Gales, Escocia e Inglaterra son también constantes con alrededor de un 5 % de su tiempo. El mayor tiempo registrado en actividades antifraude fue el de la Cámara de Control y Cuentas de la Región de Tver (Rusia), lo que refleja la ley de la Región, habitual en Rusia.

La Ley de la región de Tver, igual a la de otras regiones rusas, dirige la atención de la Cámara de Control y de Cuentas específicamente al ámbito del fraude y la corrupción. En 2010, esto llevó a un largo ejercicio realizado en la región de Tver con el 40 % del tiempo de auditoría dedicado a antifraude y corrupción.

## Presentación de informes y compromiso

Solo la mitad de las instituciones que respondieron a la encuesta informa específicamente sobre fraude. Las cámaras de control y de cuentas rusas, por ejemplo, tienden a informar, lo que refleja la atención que su trabajo dedica a este ámbito. Otras regiones no informan específicamente salvo excepción, y los asuntos de fraude suelen incluirse como parte de un informe de auditoría más amplio.

Audit Scotland y la Comisión de Fiscalización de las Entidades Locales de Inglaterra producen ambos un informe anual de fraude que resume las revisiones y actividades procedentes de todas las auditorías.

En la mayoría de casos, los informes estaban claros y su acceso no restringido. Las IRC suelen informar al público y al poder legislativo, así como a la entidad regional y local.

Donde las IRC no producen informes anuales detallados que incluyan cuestiones de fraude, se **recomienda** que consideren hacerlo.

Para aumentar la transparencia, la Cámara de Cuentas de la Región de Vladímir (Rusia) tiene parte de su página web a disposición del público, para que opine y comente sobre asuntos relacionados con la auditoría del sector público regional.

## Técnicas de auditoría

La encuesta mostraba ya un buen grado de coherencia con las técnicas de auditoría en cuanto al fraude. La tabla siguiente expone las técnicas en orden de frecuencia en su aplicación:

### Muestra 5

#### Técnicas de auditoría habituales para combatir el fraude

1. Conversaciones con los gestores.
2. Revisión de planes y estrategias.
3. Cotejo de datos.
4. Revisiones temáticas detalladas.
5. Revisión de actividades llevadas a cabo para mejorar la cultura antifraude de la entidad.
6. Conversaciones con políticos/concejales.

Está claro que la mayor parte de las instituciones utiliza una combinación de estas técnicas. Las primeras cuatro son las más comunes y la mayoría de instituciones utiliza al menos las tres primeras. Resulta interesante que algunas IRC no llevan a cabo revisiones temáticas.

El Tribunal de Cuentas del Estado federado de Alta Austria adopta un enfoque antifraude de alto nivel, que confía más en el análisis de estrategias, las conversaciones con los equipos directivos y la revisión de la cultura antifraude que en las revisiones temáticas específicas.

## Revisiones detalladas

Las revisiones detalladas son una herramienta muy común para investigar el fraude (un 85% de instituciones la utilizan habitualmente) y la encuesta preguntaba qué ámbitos habían sido ampliamente revisados.

Los temas más comunes de las auditorías en relación con el fraude eran adjudicación de contratos, y nóminas y otros gastos relacionados; seguidos por viviendas sociales, asistencia social y abuso de cargo; luego estaban el fraude en estados financieros y la concesión de subvenciones comunitarias y nacionales.

Ésta era la constante en Europa. Los beneficios sociales son un riesgo de fraude significativo reconocido en todos los tribunales de cuentas alemanes, así como en las regiones británicas. Esto era menos el caso en otros lugares e inexistente en los análisis de las cámaras rusas, lo que refleja los distintos sistemas de protección social.

Tanto la Dirección de Auditoría de Entidades Locales y Regionales del Tribunal de Cuentas de Hungría como la Cámara de Control y de Cuentas de Moscú se centran en el riesgo de fraude en el uso de propiedad pública.

El análisis deja claro que hay ciertas áreas de riesgo de fraude constantes en muchas IRC, y otras que reflejarán circunstancias regionales. Lo importante para los auditores es entender el entorno regional, de forma que cada auditoría incluya una evaluación de riesgos, lo que garantizará que los recursos se dirigen a las áreas más relevantes.

Se **recomienda** que se consideren riesgos de fraude potenciales para cada auditoría, que deben incluir al menos:

- los puestos más sujetos a riesgo;
- los procedimientos de riesgo;
- la falta de transparencia;
- las situaciones de monopolio de poder de decisión; y
- los procedimientos de adjudicación de contratos expuestos al riesgo (considerando el área, los interesados, la cantidad, los intereses políticos o económicos);
- Otros riesgos determinados por las IRC.

Audit Scotland elabora para sus auditores un resumen anual interno de todas las revisiones y resultados antifraude para aumentar la conciencia y señalar riesgos potenciales.

En un nivel más detallado, se llevan a cabo habitualmente peticiones de datos para identificar transacciones extrañas en los sistemas financieros.

El Tribunal de Cuentas del Cantón de Ginebra utiliza programas informáticos para revisar sistemáticamente transacciones extrañas en el libro mayor.

El Tribunal de Cuentas del Estado federado de Estiria (Austria) utiliza la “Ley de Benford” como técnica para identificar cifras potencialmente fraudulentas. La Ley se basa en la distribución prevista de primeros dígitos de las cifras en cada conjunto de datos. Es más probable que las entradas fraudulentas en un conjunto de datos sean más aleatorias y, por lo tanto, la aplicación de esta Ley puede identificarlas.

Se **recomienda** que las IRC maximicen la concienciación y el aprendizaje mediante la comunicación interna de los resúmenes de las revisiones que abarcan cuestiones de fraude.

## 9. Ejemplo de buenas prácticas y estudios de casos de las IRC

La encuesta pedía a los miembros de EURORAI que comunicasen ejemplos de buenas prácticas para el beneficio de los demás.

Los miembros de EURORAI ofrecieron algunos ejemplos, la mayoría de ellos de las tres grandes IRC de Reino Unido. Se incluye en este apartado una selección, junto con algunas sugerencias del grupo de trabajo. La información es ampliable y se **recomienda** a las IRC que propongan más ejemplos que se publicarán en la web de EURORAI.

### i) Disuasión del fraude y el Triángulo del Fraude

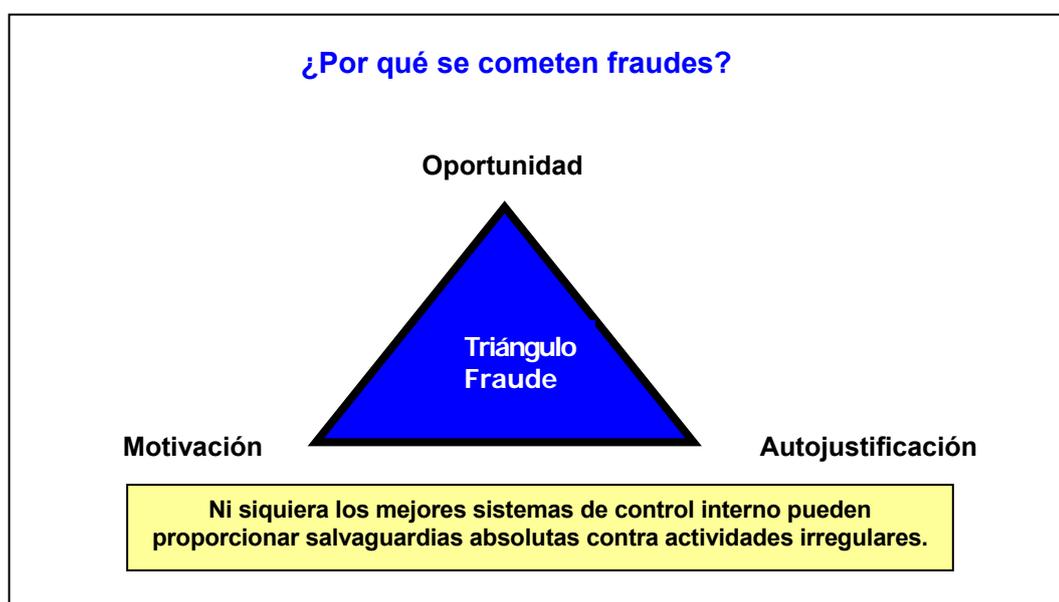
Se conoce como disuasión del fraude la identificación y la eliminación activas de los factores que lo causan y permiten.

La disuasión del fraude parte del hecho de que el fraude no es aleatorio y ocurrirá si se dan las condiciones para que suceda. Entendiendo esto, las entidades auditadas y los auditores pueden implementar iniciativas prácticas y promover un cambio cultural para reducir la exposición al riesgo.

Para ayudar a las IRC y a los organismos auditados a ser conscientes y comprender, **recomendamos** la promoción del Triángulo del Fraude, que expone los tres factores que se darán en toda situación de fraude, y se sugiere como un buen modelo para la formación en esta materia:

1. Motivo (o presión): la necesidad de cometer fraude (carencia de dinero, etc.).
2. Autojustificación: mentalidad del defraudador que justifica cometer el fraude.
3. Oportunidad: la situación que permite el fraude (a menudo, cuando los controles internos son débiles o no existen).

Romper el Triángulo del Fraude es la clave para su disuasión, y eso se conseguirá eliminando uno de los elementos. Para el auditor, lo más fácil es, posiblemente, centrarse en la oportunidad relacionada con la existencia y la eficacia de los controles internos.



## ii) **Requerir información a los gestores**

El Apéndice B sugiere un cuestionario para su uso rutinario en auditorías, con el fin de mejorar la coherencia. Se puede modificar para adaptarlo a circunstancias concretas.

## iii) **Cultura organizativa**

Las investigaciones muestran que el factor más común que permite el fraude en el sector público es la no aplicación de controles existentes, más que su ausencia. La experiencia de los miembros de EURORAI es que, cuando el fraude ocurre a pesar de la existencia de controles, la razón es a menudo que la tradición, la costumbre, la práctica – es decir, la cultura – del organismo permiten que dichos controles puedan ser ignorados o anulados en determinadas circunstancias. Corregir una cultura en la que los controles pueden ser anulados tiene el potencial de mejorar enormemente el entorno de prevención del fraude.

Desarrollar una cultura antifraude fuerte en las entidades auditadas se reconoce cada vez más como uno de los elementos clave de una estrategia corporativa eficaz para la prevención del fraude. En Inglaterra, se considera a la Comisión de Fiscalización de las Entidades Locales como uno de los interlocutores más influyentes en el desarrollo de una cultura antifraude fuerte, en especial, en el sector público. Esto se ha conseguido creando un juego de herramientas – llamado *Cambiar culturas organizativas* – que mide la cultura antifraude de los organismos y les ayuda a mejorarla. Este enfoque ha llevado a establecer una base de datos de cultura antifraude única, que permite a los organismos públicos valorar su cultura antifraude por comparación con otras entidades públicas similares, así como en diferentes sectores. Donde se aplica, el juego de herramientas ha tenido un impacto positivo importante en la creación de un enfoque de tolerancia cero al fraude en los organismos. El comité parlamentario británico para normas, el Gobierno de Reino Unido y la Autoridad Nacional Antifraude han recomendado su uso en todo el sector público nacional. Se puede obtener más información sobre las herramientas contactando con Alan Bryce, Director Antifraude de la Comisión de Fiscalización, en [a-bryce@audit-commission.gov.uk](mailto:a-bryce@audit-commission.gov.uk)

## iv) **Cotejo de datos**

El cotejo de datos es un arma cada vez más importante en el conjunto de herramientas de detección de fraude para los auditores. Implementado eficazmente, da resultados significativos. En el Reino Unido, las actividades de cotejo de datos de la Iniciativa Nacional Antifraude (NFI) de la Comisión de Fiscalización de las Entidades Locales son de carácter bienal y se ocupan predominantemente de los datos del sector público y de algunos del privado, para proporcionar cotejos que los organismos que participan en la Iniciativa investigan a continuación. Desde el origen de la NFI a finales de la década de 1990, se han identificado más de 700 millones de GBP en fraudes y errores, lo que supone un significativo retorno de la inversión. Siguen existiendo barreras en la comunicación de la información en muchos países de EURORAI, que se han resuelto con éxito en Reino Unido mediante la adopción de salvaguardas legales apropiadas para permitir la extensión de la iniciativa a Audit Scotland, la Oficina de Auditoría de Irlanda del Norte y la Oficina Galesa de Auditoría. Encontrará más información sobre las actividades de la NFI en Inglaterra, Escocia y Gales en los siguientes enlaces:

<http://www.audit-commission.gov.uk/fraud/nfi/pages/default.aspx>

[\[scotland.gov.uk/docs/central/2010/nr\\\_100520\\\_national\\\_fraud\\\_initiative.pdf\]\(http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central/2010/nr\_100520\_national\_fraud\_initiative.pdf\)](http://www.audit-</a></p></div><div data-bbox=)

[http://www.wao.gov.uk/assets/englishdocuments/NFI\\_08-09\\_eng.pdf](http://www.wao.gov.uk/assets/englishdocuments/NFI_08-09_eng.pdf)

#### v) **Presentación de informes**

La publicación de informes sobre las actividades antifraude tiene muchas ventajas para los auditores. Además de conseguir una mayor transparencia de las actividades de los organismos públicos, se ha demostrado que la publicación de informes puede contribuir a mejorar la comprensión por parte de los ciudadanos del papel, la responsabilidad y el rendimiento de las entidades públicas en la prevención y la detección del fraude. Esto ha resultado en un mayor apoyo público para las actividades antifraude de los auditores, un incremento de la información sobre sospechas de fraude facilitada a los auditores, y el desarrollo de una tolerancia cero al fraude por parte de los ciudadanos. En Inglaterra, la Comisión de Fiscalización de las Entidades Locales publica un informe anual, *Protecting the Public Purse* (Proteger el erario público), sobre la detección del fraude por parte de las autoridades locales. Se trata de una fuente única de fraude detectado en Reino Unido. Además de los fraudes detectados, esta publicación anual identifica riesgos de fraude actuales y emergentes, ofrece cálculos de la escala probable de pérdidas totales por fraude en áreas de actividad de los gobiernos locales y un conjunto de puntos de referencia contra las que un gobierno local puede autoevaluar sus propias medidas antifraude. Como tal, el informe es valioso para los auditores, así como informativo para las autoridades locales y el público en general.

Como resultado de un mayor apoyo público y gubernamental, y del nuevo enfoque de la actividad investigadora, las administraciones locales en Inglaterra detectaron 185 millones de GBP de fraudes en 2010 y 2011, lo que representa casi un 40% de aumento en la detección del fraude en solo un año, sobre un telón de fondo de reducción de recursos de investigación. Se pueden encontrar copias del informe *Protecting the Public Purse* en:

<http://www.audit-commission.gov.uk/fraud/protecting-the-public-purse/pages/default.aspx>

#### vi) **Comunicar y compartir los riesgos de fraude**

La experiencia de los miembros de EURORAI es que los defraudadores no conocen fronteras y no se limitan a solo una parte del sector público: buscan constantemente explotar la debilidad en sistemas, controles y procesos. Para prevenir el fraude con éxito, el auditor tiene que ir un paso por delante del defraudador. Esto puede, en parte, conseguirse mediante una mejor comunicación de los riesgos de fraude y las amenazas de fraude emergentes.

Como ya se ha mencionado, **recomendamos** que EURORAI busque ejemplos de buenas prácticas continuamente, de forma que pueda comunicarlos a sus miembros.

## Apéndice A

### Cuestionario para los miembros de EURORAI

Grupo de trabajo sobre prevención del fraude

Institución Regional de Control:	
País:	
Cumplimentado por:	
Cargo:	

### Preguntas

#### A. Generalidades

N.º	Pregunta	Respuesta
1.	¿Se incorpora la prevención del fraude como rutina en los programas de auditoría? (Sí/No)	
2.	En caso afirmativo, ¿qué porcentaje de tiempo se le dedica como media?	
3.	¿Llevan a cabo ustedes una evaluación anual del riesgo de fraude como parte de la auditoría?	

#### B. Técnicas de auditoría

¿Qué técnicas suelen utilizar los auditores externos?	√ (todas las pertinentes)
1. Revisión de planes y estrategias	
2. Revisión de actividades llevadas a cabo para mejorar la cultura antifraude de la entidad	
3. Conversaciones con los gestores	
4. Conversaciones con los políticos	
5. Cotejo de datos	
6. Revisiones detalladas	



## Apéndice B

Cuestionario estándar recomendado para evaluar las medidas antifraude de una entidad local.

### REQUERIR INFORMACIÓN A LOS GESTORES

<b>Organismo</b>	
<b>Auditor</b>	
<b>Entrevistado</b>	
<b>Fecha</b>	

<b>Cuestiones de fraude generales</b>	
¿Cuáles son los procesos para identificar y responder a riesgos de fraude en la entidad?	
<b>Riesgos de fraude</b>	
¿Ha identificado algún riesgo de fraude concreto?	
¿Cree que hay <b>ámbitos</b> que corren riesgo de fraude?	
¿Hay <b>lugares</b> específicos en los que es más probable el fraude?	
¿Hay <b>trabajos/cargos</b> de alto riesgo?	
¿Cómo se evalúan y gestionan los riesgos relacionados con cualquiera de estos temas?	
<b>Controles internos</b>	
¿Confía en que existen <b>controles internos</b> , incluyendo la segregación de funciones, y en que éstos funcionan eficazmente?	
Si no es así, ¿cuáles son las áreas de riesgo?	
¿Qué otros controles existen para ayudar a prevenir, disuadir o detectar el fraude?	
<b>Comunicación y cultura</b>	
¿Cómo se comunican a <b>los encargados de la gobernanza</b> los procesos de identificación y respuesta al fraude?	
¿Cómo se comunican a <b>los empleados</b> las políticas de práctica empresarial y comportamiento ético?	
¿Cómo se anima a la plantilla a informar de sus preocupaciones en cuanto al fraude?	
¿De qué preocupaciones en cuanto al fraude se espera que informe la plantilla?	

<b>Transacciones de partes vinculadas</b>	
¿Le consta alguna <b>relación</b> o transacción de <b>partes vinculadas</b> que pudiese dar lugar a fraude?	
¿Cómo se atenúan los riesgos asociados con el fraude en relación con las relaciones o transacciones de partes vinculadas?	
<b>Casos de fraude</b>	
¿Es consciente de algún <b>fraude</b> en el curso del año de la auditoría?	

<b>Informes financieros fraudulentos (si procede)</b>	
¿Cuáles son los procesos para evaluar el riesgo de que los estados financieros puedan contener anomalías significativas debido al fraude?	
<b>Manipulación de cuentas</b>	
¿Hay saldos en los que es más probable que se den fraudes?	
¿Es usted consciente de algún activo, pasivo o transacción del/ de la cual pueda creer que se incluyó erróneamente o se omitió de las cuentas de la entidad?	
¿Podría un asiento falso de contabilidad pasar desapercibido? Si es así, ¿cómo?	
¿Hay algún factor externo de fraude de alto riesgo?	
<b>Presiones para cumplir los objetivos financieros</b>	
¿Sabe si los gestores o equipos directivos ejercen sobre usted o sus colegas algún tipo de presión inapropiada, u ofrecen incentivos, para que cumplan los objetivos financieros u operativos?	

<b>Cumplimiento de las leyes y normativas</b>	
¿Cómo se aseguran los gestores y directivos de que se cumplen todas las leyes y normativas pertinentes?	
¿Hay algún litigio o demanda potenciales que podrían afectar a los estados financieros?	