

00666  
2

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**



## **Examen General de Conocimientos**

### **C a s o P r á c t i c o**

**La auditoría pública como instrumento para prevenir y combatir la corrupción**

Que para obtener el grado de:

**Maestro en: Auditoría**

**Presenta: C.P. José Alfonso González Ramírez**

**Tutor: Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez**

**México, D.F.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**2003**

Fecha: 2003-Maestría en Ciencias de la Administración 2003

**1-A**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS  
CON  
FALLA DE  
ORIGEN**



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**

\***Facultad de Contaduría y Administración**  
**Facultad de Química**  
**Instituto de Investigaciones Sociales**  
**Instituto de Investigaciones Jurídicas**

## **Examen General de Conocimientos**

### **Caso Práctico**

**La auditoría pública como instrumento para prevenir y combatir la corrupción**

**Que para obtener el grado de:**

**Maestro en: Auditoría**

**Presenta: C.P. José Alfonso González Ramírez**

**TFSIS CON FALLA DE ORIGEN**

**Tutor: Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez**

**México, D.F.**

Verificar que la entrega se realizó de conformidad con lo  
 UNAM a través de formato electrónico e impreso al  
 contenido de mi trabajo académico.

ALFONSO GONZALEZ RAMIREZ  
 RECIBO 03 DE OCTUBRE 2003

*Alfonso G.*

**2003**

Portada -caso-Maestría-nuevo.doc Versión junio/2002

## **Universidad Nacional Autónoma de México**

### **Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**



### **Doy gracias a Dios y a mis padres:**

**María Ricarda Ramírez Ortega  
Manuel González González**

Por haberme dado la vida y guiarme con inteligencia y sensatez por el camino del trabajo, el estudio, la verdad y la honradez, así como enseñarme a superar las dificultades a que nos enfrenta el destino.

Agradezco el apoyo de mis hijos Alejandra y Edgar González Delgado, por sus aportaciones invaluable; también, la dirección y supervisión del tutor del caso práctico Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez.

Mí reconocimiento a los maestros y compañeros de la Maestría en auditoría, a mis jefes inmediatos superiores por haberme dado las facilidades necesarias para realizar los estudios y a todo el personal de la Dirección de Auditoría de Obra Pública del Consejo de la Judicatura Federal.

Mis más sinceras gracias a todas las personas que me ayudaron, aportando sus consejos, comentarios y recomendaciones para concluir y hacer posible el caso práctico, asimismo pido disculpas por no mencionar a cada uno de ellos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

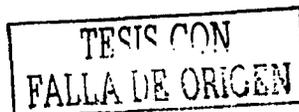
## LA AUDITORÍA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN

### ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>		6
	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
	MARCO TEÓRICO	9
	OBJETIVO	10
<b>Capítulo I.</b>	<b>ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA PÚBLICA Y LAS RESPONSABILIDADES</b>	20
	<b>Descripción Conceptual de Finanzas Públicas</b>	21
	<b>Justificación Teórica General de la Actividad Financiera del Estado</b>	21
	<b>Las Finanzas Públicas en México</b>	22
	<b>Fiscalización</b>	23
	<b>Política Presupuestaria</b>	24
	<b>1.- Marco conceptual de la auditoría</b>	25
	a) Auditoría y Contabilidad Gubernamental.	25
	b) Auditoría Pública.	34
	c) Auditoría Operacional.	36
	d) Auditoría Financiera.	37
	e) Auditoría al Desempeño.	38
	f) Auditoría Integral a Unidades Responsables.	41
	<b>2.- Marco jurídico de las responsabilidades a los servidores públicos</b>	43
	a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	44
	b) Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	47
	c) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	49
	d) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	50
	e) Plan Nacional de Desarrollo.	51
	f) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	55
<b>Capítulo II.</b>	<b>FACTORES DE LA AUDITORÍA PÚBLICA QUE CONTRIBUYEN A PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN</b>	56
	1. La importancia de la participación de las Contralorías y los Órganos Internos de Control en México.	57
	2. Instrumentos normativos para la planeación y control de los recursos económicos de la Federación.	64
	3. El control de las responsabilidades de los servidores públicos.	68
	4. Control Programático Presupuestal.	70
	5. Responsabilidades de los Servidores Públicos.	73

TEXTO CON  
 FALLA DE ORIGEN

<b>Capítulo III. FACTORES TÉCNICOS Y JURÍDICOS MEDIANTE LOS CUALES LA AUDITORÍA PÚBLICA COMBATE Y PREVIENE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>83</b>
<b>1.- Factores técnicos</b>	<b>84</b>
a) Normas Generales de Auditoría Pública.	85
b) Técnicas y procedimientos de Auditoría Pública.	94
c) Guías de Auditoría Pública.	98
d) Planeación de la Auditoría Pública.	102
e) Programa de Auditoría.	103
f) Cuestionarios de control interno.	106
g) Papeles de trabajo de Auditoría Pública.	108
h) Informe de Auditoría Pública y de Seguimiento.	112
i) Actuación del auditor y Control de la Auditoría.	117
<b>2.- Factores jurídicos</b>	<b>119</b>
a) Fundamentación del inicio u orden de visita de Auditoría.	120
b) Difusión de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para evitar las causas que provocan el incumplimiento a la Normatividad.	122
c) Determinar responsabilidades conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	123
d) Motivar, fundamentar y probar las responsabilidades, aplicables a los Servidores Públicos.	125
RELACIÓN DE ANEXOS DE LA GUÍA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	126
<b>Capítulo IV. METODOLOGÍA PARA REALIZAR LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA</b>	<b>180</b>
1. Antecedentes	181
2. Ámbito de la Auditoría de Obra Pública	182
3. Responsabilidad del Auditor de Obra Pública	184
4. Gráfica Representativa del Proceso General de la Obra Pública	185
5. Planeación, Programación y Presupuestación de la Obra Pública	186
6. Programa Anual de Ejecución de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma	187
7. Auditoría Operativa Técnica	188
8. Tipos de Control	190
9. Alcance de la Auditoría	191
10. Metodología de la Auditoría de Obra Pública	193
11. Planeación Anual del trabajo de Auditoría	193
12. Planeación Específica	195
13. Examen y Evaluación del Control Interno	197
13.1 – Cuestionarios	198
13.2 – Gráfico	198
13.3 – Descriptivo	198



14. Determinación de los Objetivos Específicos de la Auditoría	198
15. Estudios y Proyectos	198
16. Adjudicación y Contratación	199
17. Ejecución y Control de la Obra Pública	199
18. Metodología y Alcance	200
19. Formulación del Programa de Auditoría	201
20. Comunicación con los Auditados	202
21. Ejecución de la Auditoría	202
22. Verificación, Examen y Evaluación de las Etapas de la Obra Pública	203
23. Visita Técnica de Auditoría a la Obra Pública	203
24. Descripción de Actividades	204
25. Bitácora	204
26. Números Generadores de Obra Pública	205
27. Pruebas de Control de Calidad	205
28. Modificaciones al Proyecto	206
29. Informe del Avance de la Construcción	207
30. Inspección Física de la Obra Pública	207
31. Diferencias en los Conceptos de Obra Examinados	208
32. Elaboración de los Papeles de Trabajo	209
33. Informe y Seguimiento	209
34. Concepto de Auditoría de Obra Pública <sup>1</sup> Secodam	210
35. Anexos	212
<b>Capítulo V.- CASO PRÁCTICO</b>	<b>223</b>
<b>1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA</b>	<b>224</b>
<b>2. DESARROLLO DEL CASO</b>	<b>225</b>
a) Participación del área interna de fiscalización	226
b) Estudios realizados para resolver la problemática	229
<b>3. RESOLUCIÓN DEL CASO PRÁCTICO</b>	<b>230</b>
<b>Capítulo VI.- Conclusiones y propuesta</b>	<b>231</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>232</b>
<b>Propuesta</b>	<b>247</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>255</b>
<b>Siglarío (siglas)</b>	<b>256</b>

TESTS CON  
 FALLA DE ORIGEN

<sup>1</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

## LA AUDITORÍA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN

### INTRODUCCIÓN

<sup>2</sup>En la actualidad, los servidores públicos que participan cada año en la administración de los fondos económicos autorizados y asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, carecen de credibilidad y de honestidad debido a que su desempeño es observado por una sociedad cada vez mejor informada, más participativa y crítica, que reclama la mejora continua y permanente de los bienes y servicios que presta el Estado Mexicano. En tal virtud, los sistemas de organización, dirección y evaluación de resultados deben evolucionar y modernizarse a tal grado, que permitan de una manera rápida y confiable verificar la economía, eficiencia, eficacia, efectividad, honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos; el mejoramiento de los sistemas y procedimientos operativos; la actualización de los procesos administrativos y tecnológicos, así como un adecuado sistema de información para la toma de decisiones oportunas de acuerdo con las necesidades actuales que nuestro país reclama.

Por lo expuesto, se requiere que el personal de los órganos internos de control se mantenga actualizado acerca de las modificaciones estructurales y normativas que tienen lugar en el ámbito del Estado Mexicano, debido a las actividades de fiscalización con que participan en los Poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial); además por las funciones de vigilancia y control de la gestión pública que realizan por medio de la auditoría pública.

Conviene destacar que el presente estudio toma en cuenta en primer lugar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>3</sup>, en el que se puntualiza la necesidad de combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción y de dirigir las acciones de auditoría a los resultados de la gestión pública. A ese respecto, se establecieron dos líneas de acción de dicho Plan: una, tendiente a reformar los órganos de control interno y externo de la gestión pública y actualizar el marco regulador de prevención, control y sanción de los actos de corrupción; otra, destinada a acercar al gobierno hacia la población para que ésta participe y conozca las acciones y beneficios que recibe.

La estrategia incluyó criterios para medir el desempeño de los servidores públicos en los tres niveles de Gobierno que integran el Estado Mexicano (Federal, Estatal y Municipal), pautas que indican la calidad de los servicios y la capacidad de respuesta de conformidad con su estructura programática y presupuestal para atender satisfactoriamente los requerimientos de la población.

En segundo lugar, se consideró el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>4</sup> en que se reconoce la necesidad de construir un gobierno de calidad total, innovador, confiable, abierto y transparente, determinando como uno de sus objetivos rectores, el abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal; incluyendo el desarrollo administrativo para mejorar la calidad en la gestión pública.

<sup>2</sup> Enriquecimiento Ilícito de Servidores Públicos 1999, pág. 51-56.

<sup>3</sup> Publicado DOF, en junio de 1995

<sup>4</sup> Publicado DOF, en julio de 2001



Asimismo, por medio de la Secretaría de la Función Pública (SECODAM<sup>5</sup>) el 22 de abril de 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), que contiene los objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos, responsables e indicadores de evaluación, para organizar los esfuerzos gubernamentales que permitan tanto prevenir como sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad, hacer obligatoria la rendición de cuentas, así como propiciar la participación activa de la población.

Además, prevenir los actos de corrupción a través de una ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes, de personal debidamente calificado, así como castigar las conductas ilícitas de los servidores públicos. Al abordar la corrupción, la ineficacia y la falta de calidad de la gestión pública, es necesario atacar estos problemas en sus raíces y no sólo en sus efectos.

En consecuencia, al hacer un análisis de las conductas más frecuentes que llevan a la transgresión del orden jurídico en la Administración Pública Federal (APF), es fácil encontrar que gran parte de las violaciones tienen su origen o en una normatividad compleja, o en la falta de capacitación del personal, o en sistemas y procedimientos que carecen de estándares tanto de calidad como de efectividad. En otros casos, el germen es la arraigada costumbre que hace ver como aceptable el que un servidor público reciba o pida un pago por sus servicios o decisiones; en otros, la impunidad alienta la proliferación de la corrupción; en otros más, la ausencia de información transparente y veraz a la sociedad de lo que ésta puede y debe exigir a su gobierno, favorece la aparición de conductas ilícitas.

Al respecto, la mejora de la gestión pública y la acción honesta y eficaz de quienes trabajan en ella, requiere de un esfuerzo sistémico y consistente de la población y sus autoridades para: I) promover el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos, II) combatir a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley, III) rendir puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública, IV) fomentar la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades, y V) impulsar la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental. Lo que constituyen los principios generales que dan sustento al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA), el cual se espera cumpla sus objetivos en los próximos 25 años.

La estructura del PNCTDA se centra en cinco objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos e indicadores para medir el cumplimiento del Programa y el desempeño de la dependencia; representan las acciones para prevenir y combatir la corrupción, fomentar la transparencia y el desarrollo administrativo como se describen a continuación: 1) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, 2) Controlar y detectar prácticas de corrupción, 3) Sancionar las prácticas

<sup>5</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

de corrupción e impunidad, 4) Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad y 5) Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal.

En efecto, para poder atender los legítimos reclamos de la sociedad debe reconocerse que las condiciones y necesidades con las que se enfrentan son cambiantes, por lo que los programas de gobierno requieren de una evaluación que permita decidir sobre su permanencia, necesidad de apoyo adicional o su cancelación. El hecho de que un programa haya sido exitoso en el pasado, no garantiza que lo sea en el presente o lo será en el futuro dentro de las funciones que realiza el Estado Mexicano.

Es importante mencionar, que <sup>6</sup>los resultados de la auditoría pública sobre la efectividad y eficiencia en el uso y destino de los recursos públicos en relación con la función sustantiva o con los programas y proyectos específicos, deberán proporcionar, a quienes la ejecuten, los elementos de juicio para tomar decisiones con oportunidad y objetividad y, les permita prevenir y combatir la corrupción mediante la aplicación de responsabilidades por el manejo deshonesto en la administración y comprobación de los fondos federales en el ejercicio de las partidas presupuestales, conforme al clasificador por objeto del gasto para aplicar el presupuesto autorizado.

Cabe señalar, que el Poder que administra la Justicia Federal para llevar a cabo la planeación, programación, presupuestación y la administración del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo realiza mediante acuerdos generales que son aprobados por el Pleno de los entes federales (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura. Artículos 94, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), trayendo como consecuencia que las actividades de control, vigilancia y fiscalización, también se rijan por acuerdos generales que difieren con la infraestructura técnica que sobre la materia generó la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en su momento (actualmente <sup>7</sup>Secretaría de la Función Pública) para practicar la auditoría pública.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la actualidad, en el Poder que administra la Justicia Federal, por regir su actuación por medio de acuerdos generales de administración, no existe un procedimiento de fiscalización, normas de auditoría gubernamental o guías de auditoría para realizar las revisiones y la formulación de los informes de auditoría pública mediante los cuales se determinen responsabilidades a los servidores públicos, con el propósito de turnarse a las unidades administrativas para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario y fincar sanciones por la inobservancia o violación de los lineamientos normativos en la administración de los recursos fiscales; con ello la auditoría pública no representa un instrumento fundamental para prevenir y combatir la corrupción, en tal virtud para resolver esta problemática el caso práctico se enfoca a establecer una metodología para que la auditoría pública se realice en forma similar al Poder Ejecutivo.

<sup>6</sup> La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª. Edición actualizada, pág. 20-23.

<sup>7</sup> Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las unidades administrativas, al revisar los informes de auditoría para aplicar responsabilidades, en ocasiones, regresan dichos informes a las áreas de auditoría con el propósito de que técnica y jurídicamente se fundamenten, motiven y prueben las observaciones que determinaron por omisiones o violaciones a los acuerdos generales de administración, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como a los principios constitucionales de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. Destacan por su importancia los tópicos que a continuación se indican:

- La orden de inicio de auditoría no está debidamente fundamentada.
- No se cumple con las normas generales de auditoría relativas al cuidado y diligencia profesional, para la obtención de la evidencia suficiente y competente que soporte la observación.
- No precisan los ordenamientos o lineamientos que se dejan de cumplir, ni señalan responsables.
- No determinan el monto del daño patrimonial.
- Desconocimiento de los factores técnicos y jurídicos para formular los informes de auditoría pública.

En consecuencia, al no estar debidamente fundamentados, motivados y probados con su evidencia documental, las observaciones que determinan, no es posible iniciar el procedimiento para deslindar responsabilidades. Debido a las omisiones que se cometieron en la integración de los papeles de trabajo de la auditoría que sustenta el Informe de la revisión.

## MARCO TEÓRICO

Del estudio y análisis de la problemática actual, en materia de auditoría pública para determinar responsabilidades detectadas por el incumplimiento y/o deshonestidad de los servidores públicos, en la administración de los recursos fiscales que se otorgan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, salta a la vista que estos funcionarios no son sancionados debido a que los auditores públicos en ocasiones no aplican correctamente los factores técnicos consistentes en normas generales de auditoría, técnicas, procedimientos y guías de auditoría gubernamental. También, no consideran la importancia de los elementos jurídicos, como son la evidencia documental que compruebe la responsabilidad, la fundamentación y motivación legal del informe de auditoría. Esto último, trae como consecuencia que las áreas de responsabilidades no puedan iniciar el procedimiento administrativo disciplinario para el fincamiento de las sanciones, dejando de dar cumplimiento al título cuarto relativo a las responsabilidades que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, será necesario realizar una investigación y análisis de los factores que inciden para determinar que la auditoría pública previene y combate a la corrupción, aplicando las sanciones correspondientes en su oportunidad para garantizar que la administración de los recursos fiscales se apliquen con transparencia y cumplan con los programas institucionales relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo y el de la impartición de justicia.

TRABAJO CON  
FALLA DE ORIGEN

Investigar la normatividad y lineamientos emitidos en materia de fiscalización, control, evaluación y auditoría pública que existen en el Poder Ejecutivo, ya que por conducto de la <sup>8</sup>SECODAM (actualmente Secretaría de la Función Pública) en su momento logró establecer toda una infraestructura técnica en materia de auditoría pública que le permite vigilar y evaluar los procedimientos de control interno, la planeación, los procesos de programación, presupuestación, organización y operación de las unidades administrativas responsables en la administración de los recursos federales que se autorizan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para lograr lo anterior, la SECODAM estableció las normas generales de Auditoría Pública, las técnicas, procedimientos y guías de Auditoría Gubernamental para fortalecer la instancia fiscalizadora para que con bases uniformes, se cumpla con una perspectiva completa de legalidad, exactitud, oportunidad y responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales del Gobierno Federal Mexicano.

Se destaca que la práctica de Auditoría Pública es de carácter normativo para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, de vigilancia, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos con el propósito de dar cumplimiento en materia de responsabilidades a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos del 108 al 114, en relación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Considerar los estudios e investigaciones realizadas en materia de responsabilidades de los servidores públicos que se llevaron a cabo durante el periodo de 1957 a 2002, en que establecieron adecuaciones al marco jurídico del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando lugar a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en relación con las actualizaciones al Código Penal y Código Civil. Dichos ordenamientos vinieron a generar orden en lo que se refiere a cuatro tipos de responsabilidades: políticas, penales, administrativas y civiles<sup>9</sup>; además, constituyen en nuestro país, la integración del Derecho Disciplinario del Estado para cuidar y mantener la prestación del servidor público en función de los deberes genéricos de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficacia con el objeto de combatir la corrupción y garantizar a la población una transparencia, honestidad, racionalidad y eficiencia en su desempeño y en el uso y manejo de los recursos federales.

## OBJETIVO

Describir el caso práctico aplicable para resolver la problemática de los acuerdos generales de administración que operan en materia de fiscalización en el Consejo de la Judicatura, establecer una guía general de auditoría pública y los pasos metodológicos para realizar la auditoría a la obra pública y lograr que los informes muestren los resultados de la revisión y cumplan con los factores técnicos y jurídicos para el fincamiento de responsabilidades.

<sup>8</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

<sup>9</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, páginas 20 y 21



Analizar los factores que inciden para determinar que la auditoría pública previene y combate a la corrupción, aplicando las sanciones correspondientes en su oportunidad. Asimismo, definir los requisitos técnicos y jurídicos mediante una guía general de auditoría gubernamental y, en forma específica, la metodología para realizar la auditoría de obra pública que sustenten los informes de auditoría para iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios, conforme a los siguientes planteamientos:

<b>Objetivo general</b>	<b>Propuesta principal</b>
Analizar cómo contribuye la auditoría pública a prevenir y combatir la corrupción.	La auditoría pública, contribuye a prevenir y combatir la corrupción a través de factores técnicos y jurídicos que permiten la verificación, examen y evaluación de las organizaciones relativas a sus procesos de planeación, programación, ejecución del presupuesto, organización y operación.
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Propuestas secundarias</b>
Analizar los factores técnicos que contribuyen en la auditoría pública para prevenir y combatir la corrupción.	Los factores técnicos, parte fundamental de la auditoría pública, como son: normas generales de auditoría gubernamental, técnicas y procedimientos de auditoría pública, guías de auditoría pública, planeación y programa de auditoría, papeles de trabajo de auditoría e informe de auditoría pública.
Analizar los factores jurídicos que contribuyen en la auditoría pública para prevenir y combatir la corrupción	Los factores jurídicos que participan en la realización de la Auditoría Pública son: motivar y fundamentar desde el inicio de la auditoría hasta el Informe, la evidencia documental que pruebe los hechos que dan lugar a una responsabilidad del servidor público, los ordenamientos o lineamientos jurídicos que se dejaron de aplicar, determinar la responsabilidad conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Asimismo, con la guía general de auditoría pública y la metodología (manual) para realizar la auditoría de obra pública, se presentará la propuesta con el fin de que dichas herramientas administrativas den cumplimiento al Acuerdo General de Administración II/2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2003, en materia de Contraloría (Suprema Corte de Justicia de la Nación) en el Poder Judicial de la Federación, en que se requiere establecer los "...manuales de procedimientos y una guía general de auditoría pública"

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## TIPO DE ESTUDIO

El tipo de estudio que se llevó a la práctica es descriptivo (observacional, no experimental), debido al análisis de los factores técnico-jurídicos e infraestructura administrativa que contribuyen para que la práctica de Auditoría Pública sea el instrumento para prevenir y combatir la corrupción, en virtud de que sus resultados son de carácter normativo para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, de vigilancia, de evaluación y de índole disciplinario en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, a efecto de dar cabal cumplimiento en materia de responsabilidades a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Asimismo, se investigaron los factores técnico/jurídicos que contribuyen a que la práctica de la Auditoría Pública se acerque más a la evaluación de las operaciones, estableciendo indicadores de desempeño y de gestión para la toma de decisiones, debido a que la sociedad ha reclamado insistentemente su derecho a contar con instituciones que administren con calidad profesional y eficacia los recursos que ella aporta.

## METODOLOGÍA

El método utilizado fue de campo, descriptivo y longitudinal que se llevó a cabo en el Consejo de la Judicatura en el periodo de octubre de 2002 a abril de 2003, la técnica empleada consistió en el análisis y revisión de los trabajos relacionados con las auditorías practicadas, las respuestas de las áreas auditadas y los informes de la Auditoría Superior de la Federación y de los Despachos de auditores externos para lograr plantear el caso práctico y las alternativas de solución.

Se eligió desarrollar los pasos metodológicos para documentar en forma sistemática las acciones de la revisión, por medio de una guía general de auditoría y un manual de procedimientos para realizar la auditoría de obra pública por considerar su alto grado de dificultad, en virtud de que abarca las auditorías a programas, presupuestos, operativa, financieras y de desempeño principalmente, con ello, es aplicable al conocimiento de realidades económicas, administrativas, contables, técnicas y de control.

Al respecto, se pudo profundizar en el análisis de los factores técnicos y jurídicos que intervienen para realizar y reportar el trabajo de Auditoría Pública y de las disposiciones jurídicas que la regulan, con el objeto de asegurar que los resultados que se muestran en los Informes reflejen el desempeño de los servidores públicos en el uso, manejo y administración de los recursos federales, autorizados al Ente Público Federal.

## RESUMEN CAPITULAR

El Capítulo I, tiene como objetivo profundizar en los antecedentes de la auditoría pública y los avances en materia de responsabilidades, considerando el marco conceptual de la Auditoría y Contabilidad Gubernamental, la Auditoría Pública, la Auditoría Operacional, la Auditoría Financiera, la Auditoría al Desempeño y la Auditoría Integral. Además de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las Leyes y Normas jurídicas en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Capítulo II, se conceptualizaron los factores técnicos y jurídicos que contribuyen a prevenir y combatir la corrupción y la responsabilidad que implica a los servidores públicos; los beneficios de las auditorías públicas que permiten verificar, examinar y evaluar los procesos de planeación, programación, presupuestación, organización y operación, cuyos resultados se deben registrar en los Informes de Auditoría Pública para deslindar responsabilidades, en su caso.

En el Capítulo III, se definen los factores técnicos y jurídicos que inciden en la Auditoría Pública a fin de documentar la aplicación de las normas, técnicas, procedimientos y guías de auditoría gubernamental, así como de la planeación para establecer los programas de auditoría y la supervisión. Se presentan los pasos metodológicos de todo el procedimiento jurídico y normativo, desde el inicio de la auditoría (Orden de visita) hasta la motivación y fundamentación con su evidencia documental del Informe de auditoría pública, determinación de las observaciones, las causas, los efectos, incumplimiento a los lineamientos jurídicos y/o cuantificación del daño patrimonial, con el propósito de que sean aplicables a las revisiones de las operaciones que realiza el Consejo de la Judicatura.

Además, se presenta el instructivo y formatos para documentar el trabajo de auditoría, que representan el soporte del procedimiento jurídico y técnico para comunicar las irregularidades detectadas desde el inicio de la revisión (Orden de visita de auditoría) hasta la elaboración y presentación del Informe de auditoría pública, el cual debe mostrar la forma o la técnica mediante la cual se determinó el resultado y, en su caso, cuantificación del daño patrimonial, la causa que originó la irregularidad y los presuntos responsables, el efecto o importancia de la observación, incumplimiento a los lineamientos jurídicos, así como las recomendaciones preventivas y correctivas.

En el Capítulo IV, se plantea la metodología o manual para realizar la auditoría de obra pública en un Ente Público Federal iniciando con la revisión de la planeación, programación, presupuestación, procedimiento concursal, adjudicación del contrato, ejecución del contrato, la supervisión técnica tanto interna como externa sobre la ejecución de los trabajos que realizan las contratistas; requisitos para integrar el plan de trabajo para realizar la auditoría, las técnicas, procedimientos, relación de documentos que participan en la auditoría o visitas técnicas o de supervisión al proceso de ejecución de la obra en proceso; el alcance de la revisión y el Informe para presentar los resultados.

En el Capítulo V, muestra la problemática del caso práctico, su desarrollo, la participación del área interna de fiscalización, el estudio para realizar las alternativas de solución, mediante la aplicación de la guía general de auditoría y la metodología para realizar la auditoría de obra pública mencionada en el capítulo IV, de tal forma que permite resolver los problemas que originan los acuerdos generales de administración.

En el Capítulo VI, se presenta un resumen relativo a las Finanzas Públicas (Ingresos y Egresos), Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Egresos de la Federación, presentación de la Cuenta Pública, atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, la definición y responsabilidades de los servidores públicos previstas en los artículos del

108 al 114 <sup>10</sup>Constitucional; la guía para realizar la auditoría pública considerando las normas, técnicas, procedimientos de auditoría gubernamental, así como de la planeación y definición de los Planes Anuales de Trabajo para realizar las revisiones e Informe de auditoría pública con su evidencia documental, debidamente motivado y fundamentado por cada observación, causa, efecto, incumplimiento a la norma jurídica y la cuantificación del daño patrimonial en su caso, aplicable al Consejo de la Judicatura.

Se propone que para profesionalizar la práctica de auditoría pública, el personal de nuevo ingreso sustente un examen de admisión ante el Órgano Superior de Fiscalización. Asimismo, aplicar evaluaciones a los servidores públicos o auditores externos que realicen actividades de auditoría gubernamental o revisen la integración y presentación de la Cuenta Pública en las Contralorías o los Órganos Internos de Control del Gobierno Mexicano.

También, los Despachos de Auditoría externa, que emitan Dictámenes o Informes de auditoría pública sobre la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se reflejen en los Estados financieros deberán obtener un registro que emita la Auditoría Superior de la Federación que los acredite para realizar dichas actividades y será requisito indispensable tener por lo menos cinco años de experiencia en auditoría pública y cédula profesional de preferencia de contador público.

<sup>11</sup>En consecuencia, resulta recomendable que se difunda a todos los servidores públicos los lineamientos relativos a las Finanzas Públicas, con el propósito de que conozcan en forma general los conceptos de Ingreso Público y Gasto Público sobre los que los órganos internos de control realizarán las revisiones, como son principalmente:

1. Auditoría y Contabilidad Gubernamental.
2. Auditoría Pública.
3. Auditoría Operacional.
4. Auditoría Financiera.
5. Auditoría al Desempeño.
6. Auditoría Integral.

Adicionalmente, se propone que haya programas de capacitación y difusión sobre las Finanzas Públicas, con el propósito de que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación del Estado Mexicano conozcan por lo menos los factores técnicos y jurídicos necesarios para la obtención de los ingresos públicos (Ley de ingresos) y la aplicación de los mismos a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por tal motivo, a continuación se presentan los conceptos más relevantes que participan en la administración de los recursos públicos:

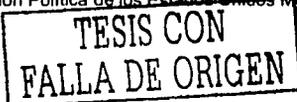
#### **a) Ingreso público**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto<sup>12</sup> a través de la Ley de Ingresos de la Federación. En ésta se determinan los ingresos que el

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>11</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 118 y 119.

<sup>12</sup> Fracción VII del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Gobierno Federal está autorizado para recaudar anualmente y con base en leyes específicas se definen los mecanismos de recaudación.

### **Clasificaciones del ingreso público**

El ingreso público recibe diversas clasificaciones que brevemente se describen a continuación<sup>13</sup>.

**Ingresos originarios y derivados.**- Los ingresos originarios, son aquéllos que se originan en el propio patrimonio del Estado como consecuencia de su explotación directa o indirecta. Los ingresos originarios corresponden al concepto establecido en el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, que en su tercer párrafo indica: "Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

Los ingresos derivados son aquéllos que el Estado recibe de los particulares, siendo éstos los que derivan de los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos.

**Ingresos ordinarios y extraordinarios.**- Los ingresos ordinarios son los que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal.

Los ingresos extraordinarios son los que se perciben sólo por circunstancias poco frecuentes y colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofes, entre otros. Un ejemplo de ingresos extraordinarios en la Ley de Ingresos de 2002 es el rubro VI.19.D. Desincorporaciones por \$38,500 MDP.

**Ingresos de Derecho Público y de Derecho Privado.**- Los ingresos de Derecho Público son los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los monopolios fiscales y la expropiación por causa de utilidad pública.

Los Ingresos de Derecho Privado lo integran los ingresos en los que no entra en juego la soberanía del Estado.

**Ingresos Tributarios y no Tributarios.**- Los ingresos tributarios consisten en los que derivan exclusivamente de los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. En los ingresos no tributarios quedan comprendidos los demás ingresos públicos, ya sea que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público (como la requisición) o de un acto de derecho privado (venta de bienes del Estado).

### **Definiciones de los ingresos**

**Impuestos**<sup>14</sup>.- Son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho, prevista

<sup>13</sup> De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, 2001. Pág. 114.

por la misma, y que sean distintas de las señaladas en las Fracciones II, III y IV del Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.

**Aportaciones de Seguridad Social**<sup>15</sup>.- Son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones, fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

**Contribuciones de mejoras**<sup>16</sup>.- Son las establecidas en la Ley a cargo de personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

**Derechos**<sup>17</sup>.- Son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados, por prestar servicios exclusivos del Estado.

**Accesorios de las contribuciones**.- Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización especificada en el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas<sup>18</sup>.

**Productos**.- Son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado<sup>19</sup>.

**Aprovechamientos**.- Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal<sup>20</sup>.

## b) Gasto Público

El gasto público se efectúa partiendo del Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho presupuesto se constituye en una autorización indispensable para que los Poderes de la Unión efectúen la aplicación de los fondos públicos; es la base para la rendición de la Cuenta Pública que el Poder Ejecutivo debe presentar al Legislativo; es el descargo de responsabilidad del ejecutivo en sus órganos ejecutores del gasto; es la base y medida para determinar una responsabilidad cuando los Poderes de la Unión (Poder Judicial, Legislativo y el Ejecutivo) obran fuera de las autorizaciones que contiene el propio presupuesto.

<sup>14</sup> Código Fiscal de la Federación, artículo 2, fracc. I.

<sup>15</sup> Código Fiscal, art. 2, fracc. II.

<sup>16</sup> Código Fiscal, art. 2, fracc. III.

<sup>17</sup> Código Fiscal art. 2, fracc. IV.

<sup>18</sup> Actualización de las contribuciones cuando no se paguen en el plazo fijado y el cálculo de recargos.

<sup>19</sup> Código Fiscal Art. 3.

<sup>20</sup> Código Fiscal Art. 3.

El Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su fundamento en la Constitución Política, que en su artículo 73 fracción VII indica que el Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; así como en el artículo 74 fracción IV, que indica que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente dicho Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

### **Principios del presupuesto**

**El equilibrio presupuestario.-** Es un principio de exactitud. Se aplica en la preparación y sanción del presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos, dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permitan llegar aproximadamente a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo período<sup>21</sup>. Dicho principio se encuentra en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en su artículo 22 indica: "A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal".

**La teoría clásica.-** Sostiene que el presupuesto no debe tener déficit ni superávit, pero el déficit es considerado como un mal tolerable únicamente en situaciones excepcionales en las que es necesario recurrir al crédito público en forma limitada. Las bases por las que el déficit es condenable son las siguientes: a) el desarrollo del crédito público sustrae fondos a las actividades privadas productivas; b) como los déficits son menos dolorosos que los impuestos normales, los presupuestos desequilibrados son propicios para expandir las actividades estatales y para la irresponsabilidad gubernamental; c) el uso del crédito determina el aumento futuro de las cargas por la acumulación de intereses; d) el mismo crédito es costoso (deuda pública); e) los presupuestos desequilibrados provocan inflación; f) el equilibrio presupuestario proporciona una guía para la transferencia de recursos del sector privado al público.<sup>22</sup>

**La teoría moderna.-** Establece que de nada sirve un equilibrio presupuestario, si un país padece un desequilibrio económico; sin embargo, el equilibrio presupuestario es susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que a veces y en forma transitoria, puede ser conveniente el desequilibrio presupuestario. Esta teoría se basa en que en bastantes ocasiones es menos oneroso el empréstito (endeudamiento) que el impuesto extraordinario. Debe tenerse en cuenta que el déficit o superávit presupuestal, es decir, el desequilibrio constante del presupuesto en un mismo sentido, sería un factor que perjudicaría la situación financiera de cualquier país<sup>23</sup>. El caso más reciente por ejemplificar es el de Argentina.

**El principio de anualidad.-** Contenido en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que indica: "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a

<sup>21</sup> Derecho Financiero Mexicano, Op.Cit. Pág. 130.

<sup>22</sup> Derecho Financiero Mexicano, pág. 131.

<sup>23</sup> Derecho Financiero Mexicano, pág. 132.

\*Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen". De este principio se desprende que el Legislativo no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarla cada año.

La realización práctica del concepto de anualidad define múltiples problemas, pues la complejidad de las funciones del Estado no siempre permite concretar las operaciones en límites estrictos. A este respecto, el artículo 30 de la misma ley indica: "En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto\* podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes".

Cabe señalar que con respecto a los actos devengados durante un año, y que no fueron liquidados en el mismo período, el artículo 29 de la Ley citada indica: "Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior" (ADEFAS).

**El presupuesto de caja.-** El presupuesto de caja, conocido también como Cash Flow y como sistema de gestión, considera únicamente los ingresos y erogaciones que se materializan o se realizan efectivamente en el período respectivo, prescindiendo del origen o nacimiento de las operaciones. Fue el sistema que eligió México hasta la implantación del sistema de presupuesto por programas fundamentado en el costo por programa, de acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en que se destaca que: la contabilidad de las entidades se llevará, con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

**Principio de unidad.-** Debe haber un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas<sup>24</sup>.

**Principio de universalidad.-** Consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el Presupuesto, y se fundamenta en el artículo 126 Constitucional.

**Principio de no afectación de recursos.-** El Código Fiscal de la Federación dispone a este respecto que sólo mediante una Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico,<sup>25</sup> de modo que todos los recursos ingresen a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.

<sup>24</sup> Derecho Financiero Mexicano. pág.135.

<sup>25</sup> Artículo Primero del Código Fiscal de la Federación.

**Principio de especialidad o de separación de gastos.-** Las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado. La finalidad de esta regla es, no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones<sup>26</sup>. Este principio se fundamenta en el artículo 74 Constitucional que en su fracción IV indica: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior". El examen de la cuenta pública implica verificar si hay discrepancias entre el presupuesto y las cantidades gastadas.

**La falta de aprobación del presupuesto.-** Nuestra Constitución Política indica en su artículo 126 que "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior", con una única excepción en el artículo 75 que indica: "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo." Por ello, la falta de aprobación del Presupuesto por parte del Poder Legislativo conduce a que los Poderes de la Unión no puedan realizar desembolso alguno, sin incurrir en responsabilidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

COPIA  
DE LA TESIS

<sup>26</sup> Derecho Financiero Mexicano. pág.137.

**Capítulo**

**I. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA PÚBLICA Y LAS RESPONSABILIDADES**

**Descripción Conceptual**

**Justificación Teórica General de la Actividad Financiera del Estado**

**Las Finanzas Públicas en México**

**Fiscalización**

**Política Presupuestaria**

**1.- Marco conceptual de la auditoría**

- a) Auditoría y Contabilidad Gubernamental.
- b) Auditoría Pública.
- c) Auditoría Operacional.
- d) Auditoría Financiera.
- e) Auditoría al Desempeño.
- f) Auditoría Integral a Unidades Responsables.

**2.- Marco jurídico de las responsabilidades a los servidores públicos**

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- c) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- d) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- e) Plan Nacional de Desarrollo.
- f) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Capítulo I. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA PÚBLICA Y LAS RESPONSABILIDADES

Resulta evidente que cuando se trata el tema de las finanzas públicas, el primer problema que se presenta es la definición conceptual, pues ésta engloba un sinnúmero de interpretaciones, por lo que debe ser abordada de manera cuidadosa, ya que pueden confundir y complicar el análisis de la captación y repartición de los ingresos y egresos públicos, es decir, de las finanzas públicas.

### Descripción Conceptual de Finanzas Públicas

<sup>27</sup>En términos generales, la conceptualización de "Finanzas Públicas" se define como los medios, por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los Gastos Públicos. Algunos ejemplos de los diversos conceptos e interpretaciones respecto de las "Finanzas Públicas" se presentan a continuación:

"Es el conjunto de problemas que se centran en torno al proceso Ingreso-Gasto del Estado, y que se le denomina tradicionalmente Hacienda Pública" (Maurice Duverger).

"Es el estudio de los Ingresos y los Egresos de los Gobiernos, tanto Federales como Estatales y Locales. Así como que dicho estudio comprende fundamentalmente cuatro divisiones: Recaudaciones Públicas, Gastos Públicos, Deuda Pública y ciertos problemas del Sistema Fiscal en su conjunto" (Richard Rusgrave).

"Es la Facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio, que corresponden, al ente público" (Harold H. Groves).

En términos generales, las definiciones de "Finanzas Públicas" concluyen que:

Representan los ingresos con los que el gobierno planea, programa y presupuesta sus actividades, desarrolla sus proyectos y controla (o por lo menos pretende) la economía nacional.

Comprenden subsistemas de recaudación y distribución del gasto, así como de la supervisión del ejercicio del presupuesto autorizado.

Comprende el proceso por el cual el Estado Mexicano obtiene ingresos y la manera de cómo los distribuye. Además, pretende describir el debate que se da entorno a la necesidad del fortalecimiento del federalismo democrático y equitativo.

### <sup>28</sup>Justificación Teórica General de la Actividad Financiera del Estado

La recaudación de los ingresos Públicos está basada en el artículo 31, fracción IV de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: "Es obligación de

<sup>27</sup> Derecho Financiero Mexicano, Capítulo Finanzas Públicas.

<sup>28</sup> Derecho Financiero Mexicano, Capítulo Finanzas Públicas.



los Mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” en relación con el artículo 1ro. del Código Fiscal de la Federación.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2 establece: “Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos”.

Para fijar el monto que va a ingresar para un determinado ejercicio, el Congreso de la Unión emite la “Ley de Ingresos de la Federación”, en la cual se publican las cantidades estimadas que la Federación espera percibir para aplicar en el ejercicio fiscal, que autoriza el Congreso de la Unión, por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En un segundo término, la actividad financiera incluye además todo tipo de gasto que realiza el Estado así como para el sostenimiento de su administración y de los servicios públicos, o una inversión física o financiera. Quedan también dentro de este rubro las erogaciones destinadas a los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

La utilización de los recursos recaudados se realiza con apego a lo establecido en leyes, reglamentos, decretos y acuerdos generales de administración. Lo anterior se entiende en términos presupuestales como ejercicio del presupuesto.

El ejercicio del presupuesto se realiza observando en términos generales lo establecido en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y su Reglamento, Decreto de Egresos de la Federación, Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, Acuerdos Generales de Administración, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, etcétera.

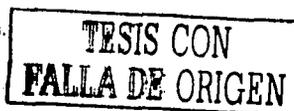
La actividad financiera se distingue primordialmente por su naturaleza y contenido substancialmente diferentes a los de la actividad realizada por los particulares. Muchos de los principios de la ciencia de las finanzas y de la administración son aplicables tanto a los particulares como a los entes públicos, pero la actividad financiera del Estado se aleja definitivamente de los principios que conforman la actividad financiera de los particulares.

Las finanzas públicas tienen como sujeto al Estado y, por lo tanto, toda su actividad está contenida y normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el mismo Estado establece para regular su economía.

## <sup>29</sup>Las Finanzas Públicas en México

En México la Hacienda Pública está administrada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la cual depende la Tesorería de la Federación. Esta última es la encargada de captar todas las contribuciones y a su vez radicar de acuerdo al presupuesto de egresos, las ministraciones que corresponden a

<sup>29</sup> Derecho Financiero Mexicano.- Capítulo Finanzas Públicas.



cada una de las dependencias y entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación.

<sup>30</sup>La Hacienda Pública elabora su propia contabilidad en todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la cual se va a regir por los lineamientos emitidos por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en su caso los Poderes Judicial y Legislativo se rigen por sus propios Acuerdos Generales de Administración. Considerando los Poderes de la Unión los principios de contabilidad gubernamental.

Los ingresos que capta la Federación son provenientes de impuestos, derechos y aprovechamientos, dentro de los cuales se muestran los tributarios y los no tributarios, y los de Entidades Públicas no financieras o Sector Paraestatal.

Para el registro presupuestal de las erogaciones se utiliza el clasificador por objeto del gasto vigente, el cual permite identificar el gasto por tipo económico; es decir, corriente e inversión (capital), así como la clasificación por subcategorías de gasto, por ejemplo: servicios personales (sueldos y salarios); materiales y suministros; servicios generales; transferencia e inversión física. El financiamiento se agrupa en interno y externo. A su vez, el primero se subdivide en: Banco de México, sector privado, así como bancos y otras instituciones financieras.

<sup>31</sup>El gasto del Gobierno Federal está agrupado en ramos administrativos y generales. Los primeros están asociados con la actividad de una dependencia, y los segundos corresponden a erogaciones globales que no pueden asociarse con la actividad de una dependencia, por ejemplo, la deuda pública. En cambio, el gasto de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo se identifica por entidad.

También, el gasto Público se divide en programable y no programable. El primero agrupa las erogaciones que se asocian directamente con un programa público para cumplir con la gestión gubernamental o desarrollar actividades sociales y productivas; el segundo no es posible asociarlo con algún programa específico, y se refiere al pago de intereses, las participaciones a estados y municipios, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) y las erogaciones por cuenta de terceros.

Cabe destacar, que las finanzas públicas han servido como uno de los instrumentos más eficaces del Control Político del Gobierno Mexicano.

### **Fiscalización**

La fiscalización gubernamental es una práctica encaminada a revisar, con claridad, que una actividad sea realizada conforme a principios de legalidad, eficiencia y transparencia; por tanto, la principal responsabilidad de la fiscalización se fundamenta en el buen ejercicio del gasto público y la detección de desviaciones, con el objeto de ser castigadas o corregidas. La Contraloría y el personal que la conforman, tienen la responsabilidad de

<sup>30</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 83

<sup>31</sup> Para recobrar la confianza en el gobierno, Capítulos dos y tres.



la fiscalización. Para el caso de la fiscalización a nivel federal de la Cuenta Pública, la encargada es la Auditoría Superior de la Federación.

### **<sup>32</sup>Política Presupuestaria**

La política presupuestaria es el sustento de la economía pública, en tal virtud para tener una mejor comprensión de la misma, se divide en cuatro conceptos:

I. La satisfacción de necesidades sociales que requiere la acción gubernamental para el ajuste de la asignación de recursos, obteniendo gravámenes y realizando gastos en bienes y servicios que serán proporcionados gratuitamente al consumidor.

II. La distribución del ingreso y la riqueza a la que se aplicarán medidas correctivas para evitar que dichos ingresos sólo sean determinados entre la relación de la propiedad de los recursos y del precio relativo de los mismos, haciendo el ajuste agregado a los ingresos de algunos por medio de transferencias, mientras se reducen las de otros a través de los impuestos.

III. La estabilidad económica, en la cual la política del presupuesto usará en forma fundamental una combinación de déficit y superávit, con el objetivo de elevar o disminuir la demanda.

IV. El desarrollo económico, en el cual el Estado tendrá que usar una serie de mecanismos y de políticas para impulsar a la sociedad hacia metas más altas de producción, productividad y niveles de vida, con estabilidad en el nivel de precios y equilibrio.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>32</sup> Para recobrar la confianza en el Gobierno, pág. 94a - 101

## 1.- **Marco conceptual de la auditoría**

Con el fin de coadyuvar y promover que en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que integran el Estado Mexicano, la administración de los recursos fiscales, se apliquen con transparencia y legalidad en los programas institucionales, relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo y su estructura programática y presupuestal, se ha instrumentado la auditoría gubernamental o pública, con el propósito de verificar su cumplimiento y desempeño en el manejo de los fondos y valores que tienen a su cargo los servidores públicos, en atención a sus deberes genéricos de Legalidad, Lealtad, Honradez, Imparcialidad y Eficiencia, por lo que en caso de su incumplimiento y deshonestidad en la aplicación y administración de los recursos fiscales, que se otorgan en el presupuesto de egresos de la federación, se deba precisar la evidencia documental para el fincamiento de responsabilidades, a efecto de dar cumplimiento al título cuarto en materia de responsabilidades que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En consecuencia, se hace necesario realizar un estudio sobre el marco conceptual de la auditoría y del marco jurídico de las responsabilidades a los servidores públicos.

<sup>33</sup>Por lo antes expuesto, podemos considerar que existen diferentes conceptos de auditoría gubernamental, así como diversos factores técnicos y jurídicos, que se aplican a las finanzas públicas, que incluyen desde las leyes de planeación, programación, estructura programática, indicadores de gestión y de desempeño, ejecución del presupuesto, registros e informes contables financieros y presupuestales hasta la rendición de la Cuenta Pública; además en todas las leyes, normas y lineamientos se presenta un apartado para aplicar responsabilidades por el incumplimiento de las mismas. Por tal motivo, se ejerce la función de control, vigilancia y auditoría para prevenir y combatir la corrupción, así como para promover la eficiencia y eficacia e imparcialidad en el desempeño de las actividades y atribuciones encomendadas a los servidores públicos.

### a) <sup>34</sup> **Auditoría y Contabilidad Gubernamental**

La auditoría gubernamental realiza el examen de las operaciones cualquiera que sea la naturaleza de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como a las unidades administrativas o centro de costos del Ente Público que administra la Justicia Federal, con objeto de determinar que los estados financieros y del ejercicio del presupuesto reflejen la situación financiera y presupuestal, si los objetivos y metas han sido alcanzados, que los recursos hayan sido administrados eficientemente, verificando el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y que éstas se encuentren en vigor.

En consecuencia, la característica principal que distingue a la Auditoría Gubernamental se debe a que ésta se ejerce al amparo de disposiciones jurídicas claramente establecidas por medio de las cuales se faculta a órganos creados por ley para su aplicación; asimismo, se determina su objetivo, alcance y resultado (s) por obtener.

<sup>33</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental., pág. 207,208 y 212.

<sup>34</sup> Auditoría Gubernamental, pág. 117 Y 86



Para realizar la auditoría gubernamental o pública, se deben valorar los sistemas de registro y de información, por tal motivo consideramos necesario dar a conocer los principios de contabilidad, generalmente aceptados para las empresas de la iniciativa privada y los que aplican los Entes Públicos Federales, Unidades Administrativas o centro de costos que integran el Estado Mexicano.

Es importante mencionar que <sup>35</sup>existen diferencias entre las funciones y registros contables que realizan el gobierno y las empresas de la iniciativa privada. Principalmente en las empresas, sus objetivos, las fuentes de financiamiento y la evaluación de resultados, así como para obtener utilidades; en cambio el gobierno no obtiene utilidades, ya que sus ingresos se aplican en el presupuesto de egresos de la federación para proporcionar servicios públicos a la población.

<sup>36</sup>Para el gobierno: satisfacer una gran variedad de demandas sociales por medio de programas, planes y metas, a las cuales se les asignan recursos disponibles y se establecen prioridades, con el fin de cubrir las necesidades e intereses de los distintos grupos de la población que integran una comunidad, siguiendo las políticas de desarrollo económico (Planeación, Programación y Presupuestación).

Si se considera la diversidad de metas y objetivos que tiene que cumplir el Estado Mexicano, la medición y evaluación de su desempeño resulta compleja y sutil para cuantificar sus resultados; por ello, para medir su impacto y beneficios proporcionados a la sociedad, se requieren indicadores de gestión y de desempeño fáciles de interpretar para evaluar el cumplimiento de los programas del Estado Mexicano.

Por lo general, los resultados de las finanzas públicas del gobierno se basan en datos estadísticos, información demográfica e informes sobre las condiciones económicas generales del país.

El libro: ***Esquema general de contabilidad gubernamental***, que presenta la Comisión de Contabilidad Gubernamental, del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., nos permite tener más conocimiento sobre el registro de las operaciones y los diversos informes que se deben presentar a las instancias correspondientes, como pueden ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública, etc.

Por ende <sup>37</sup>Contabilidad Gubernamental.- “Es la técnica para registrar sistemáticamente las operaciones que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal o cualquier unidad responsable administrativa del gobierno federal así como los sucesos económicos identificables y cuantificables que les afecten, con el objeto de generar información financiera, presupuestal, programática y económica que facilite a los usuarios la toma de decisiones”.

Contabilidad Financiera: es “una técnica que se utiliza para producir sistemática y estructuralmente información cuantitativa expresada en unidades monetarias de las transacciones que realiza una entidad económica y de ciertos eventos y económicos

<sup>35</sup> Reexpresión, con el Boletín B-10 y sus cinco adecuaciones, pág. 36,37 y 42

<sup>36</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 22 y 23

<sup>37</sup> Boletín de difusión de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública para el desarrollo de los sistemas de información sobre las finanzas públicas SHCP.

identificables y cuantificables que la afectan, con objeto de facilitar a los diversos interesados el tomar decisiones en relación con dicha entidad económica”.

<sup>38</sup>Del estudio y revisión de las definiciones, se infiere que el Sistema de contabilidad tiene como objetivo proporcionar información confiable, veraz y oportuna para tomar decisiones político-administrativas; es decir, debe ser útil y confiable.

Por lo antes expuesto, a continuación presentamos los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados para las empresas de la iniciativa privada que emitió el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., así como los que aprobó la <sup>39</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, de donde se pueden apreciar algunas diferencias:

#### <sup>40</sup>PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PARA LAS EMPRESAS

Que identifican y delimitan al ente económico y sus aspectos financieros

{ Entidad  
Realización  
Periodo Contable

Base para cuantificar las operaciones del ente económico y presentación

{ Valor histórico original  
Negocio en marcha  
Dualidad económica

El relativo a la información

{ Revelación suficiente

Requisitos generales al sistema que abarcan las clasificaciones anteriores

{ Importancia Relativa  
Consistencia

Las reglas particulares son específicas y concretas a los conceptos que integran los estados financieros; se dividen en:

{ Reglas de evaluación  
Reglas de presentación

<sup>38</sup> Contraloría Gubernamental, páginas 89 Y 102, En relación con el art 81 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>39</sup> Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<sup>40</sup> Reexpresión, con el Boletín B-10 y sus cinco adecuaciones, páginas 38-40 y 44

#### **41 PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

En 1982 la Secretaría de Programación y Presupuesto, considerando que en México la contabilidad gubernamental del Gobierno Federal estaba enfocada principalmente al registro y control de la cuenta pública, estableció coordinación con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., y logró <sup>42</sup>por conducto de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, que en esa fecha se emitiera el boletín de "Principios básicos de contabilidad gubernamental" (12 en total), como se muestra a continuación:

#### **Principios que identifican y delimitan al Ente Económico y a sus aspectos financieros:**

1. ENTE
2. EXISTENCIA PERMANENTE
3. CUANTIFICACIÓN EN TÉRMINOS MONETARIOS
4. PERIODO CONTABLE

#### **Principios que establecen la base para cuantificar las operaciones del Ente Económico, su presentación y tipo de información:**

5. COSTO HISTÓRICO
6. BASES DEL REGISTRO
7. REVELACIÓN SUFICIENTE
8. CONTROL PRESUPUESTARIO
9. INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN

#### **Principios que establecen los requisitos generales del sistema:**

10. IMPORTANCIA RELATIVA
11. CONSISTENCIA
12. CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES

Lo anterior, resulta relevante en virtud de que en los Estados Unidos de Norteamérica, también se han preocupado por generar sus normas que regulen su contabilidad gubernamental, por ejemplo:

<sup>43</sup>En 1990, en Estados Unidos de Norteamérica, se establecieron los FASAB, (Federal Accounting Standards Advisory Board), o Consejo de Asesores sobre NORMAS DE CONTABILIDAD FEDERAL, donde se proponen las normas y principios de contabilidad, con base en las necesidades de información financiera y presupuestaria del Congreso.

El PSC (Public Sector Committe) desarrolla NORMAS Y GUÍAS de Contabilidad para hacer óptima la toma de decisiones, la administración financiera y la rendición de cuentas.

El proyecto se desarrolla en dos etapas, cada una de las cuales cubrirán las CUATRO BASES DE REGISTRO CONTABLE: EFECTIVO, EFECTIVO MODIFICADO, DEVENGADO MODIFICADO Y DEVENGADO.

<sup>41</sup> Contraloría Gubernamental, páginas 87-89

<sup>42</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 24

<sup>43</sup> Esquema General de la Contabilidad Gubernamental, pág. 21 y 22



(Guía para reportar la información financiera gubernamental)

USAID, Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>44</sup>Los sistemas integrados se orientan a los siguientes propósitos:

- I.- Registrar sistemáticamente todas las transacciones que tienen efectos económicos o financieros por representar fuentes o usos de recursos.
- II.- Suministrar y procesar la información de manera que sea útil en contenido y forma, para la adopción de decisiones de los responsables de la gestión financiera pública y otros usuarios.
- III.- Presentar la información contable, con sus referencias y soportes, ordenada de tal forma, que permita la elaboración de estados financieros sobre la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos, estado de resultados, estado de origen y aplicación de fondos, balance general, ejecución del presupuesto de caja, cuenta ahorro/inversión/financiamiento, estadísticas de finanzas públicas. Asimismo, facilitará la tarea de control y auditoría interna y externa.
- IV.- Procesar y producir la información sobre la gestión financiera del sector público, de manera que se facilite su integración a la cuenta pública.

<sup>45</sup>Por lo expuesto, se puede concluir que las finanzas públicas para su control y registro deben versar en un sistema de contabilidad y su registro, de conformidad con "principios básicos de contabilidad gubernamental", que permitan verificar su veracidad y alcance, mediante la auditoría gubernamental.

Con la convicción de que la capacitación constituye un aspecto fundamental del proceso orientado a incrementar la eficiencia en la operación de los sistemas contables aplicados por los gobiernos de los Estados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en congruencia con los objetivos del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, da atención a las solicitudes efectuadas por las administraciones públicas estatales que desean mayor información sobre la experiencia del Gobierno Federal en materia de contabilidad gubernamental y cuenta pública.

En tal virtud, los días 23 y 24 de noviembre de 1998, la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, con el apoyo de la Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, impartió un curso a funcionarios involucrados en las tareas de contabilidad de las delegaciones políticas de la Ciudad de México. El objetivo fue aportar elementos que les permitan vigorizar y mejorar los procesos de registro contable conforme al esquema aplicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>44</sup> Esquema General de la Contabilidad Gubernamental, pág. 26 y 27

<sup>45</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 19-22.

Es importante mencionar que en la actualidad, se ha iniciado una revisión de los lineamientos relativos a la Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública Financiera en México, así como seminarios sobre las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP's), emitidas por la Federación Internacional de Contabilidad (IFAC) Comisión del Sector Público (SPC), con el propósito de ir evaluando el proceso internacional de promulgación de las NICSP's, por parte del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, se puede resumir del seminario que se llevó a cabo los días 24 y 25 de julio de 2003, en el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., en la Ciudad de México que la estructura general de la NICSP's y sus ventajas comparativas permitirán sustentar el proceso de registro, clasificación e información de los resultados financieros y presupuestales que promuevan la transparencia de los Entes Públicos Federales, Estatales y Municipales, así como una modernización de los principios de la contabilidad gubernamental.

#### <sup>46</sup>PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Del estudio y revisión a la normatividad emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, se pudo conocer la definición de la contabilidad gubernamental y los principios básicos de la misma, los cuales han sido confirmados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, al no haber localizado alguna legislación que los aboga, se deben considerar de aplicación general en la actualidad. En tal virtud, la contabilidad gubernamental se define como "la técnica que registra sistemáticamente las operaciones que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como los sucesos económicos identificables y cuantificables que les afecten, con el objeto de generar información financiera, presupuestal, programática y económica que facilite a los usuarios la toma de decisiones".

También, como se cita en el boletín de los principios de contabilidad generalmente aceptados, publicados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., resulta aplicable considerar que la información que genera la contabilidad gubernamental, como toda información contable debe caracterizarse por su utilidad, confiabilidad y provisionalidad.

La calidad de la información generada por la contabilidad gubernamental radica en su contenido y la oportunidad con que se presenta. En consecuencia, la información contable es significativa, lo que implica la capacidad de representar con palabras y cantidades al Ente Público. Por ello, su registro debe ser verídico, relevante y confiable de tal manera que le permitan al usuario captar el sistema contable para controlar las operaciones, debiendo referirse a los eventos realmente ocurridos que se puedan cotejar y que reúnan el requisito de comparabilidad.

<sup>46</sup> Órgano de difusión técnica de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, SHCP

En cuanto a la oportunidad, la información contable debe enviarse al usuario en el momento que deba usarla para tomar sus decisiones a tiempo y lograr sus fines, aun cuando se presenten cifras estimadas de eventos, cuyos efectos todavía no se conocen totalmente; sin embargo, deben ser controlados presupuestalmente.

La contabilidad gubernamental cumple con el requisito de confiabilidad cuando el usuario la acepte, y se basa en ella para la toma de sus decisiones, debido a que la operación del sistema es estable, objetiva y verificable en cualquier momento. Asimismo, porque abarca desde la captación de datos, su registro y presentación en los estados financieros y presupuestales.

La provisionalidad significa que los resultados no siempre representan hechos totalmente acabados, ya que la necesidad de tomar decisiones obliga a hacer cortes periódicos para presentar la operación y la situación financiera, programática y presupuestal.

La estabilidad, objetividad y verificabilidad de la operación del sistema se cumple cuando la información contable ha sido obtenida conforme a reglas propias del sistema, traduciéndose en la aplicación de principios de contabilidad gubernamental para garantizar que los datos se obtienen con los mismos criterios para su captación, cuantificación y presentación; asimismo, permiten aplicar diversos exámenes de auditoría para comprobarlos.

Por todo lo expuesto, la Contabilidad Gubernamental se fundamenta en los principios de contabilidad gubernamental, que en su conjunto se puede traducir en: <sup>47</sup>"El sistema de contabilidad Gubernamental comprenderá la captación y registro de las operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas de las entidades, a efecto de suministrar información que coadyuve a la toma de decisiones y a la evaluación de las actividades realizadas".

<sup>48</sup>Los principios de la contabilidad gubernamental se definen como "Los fundamentos esenciales para sustentar el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de estados financieros, basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializadas y aplicación general de la contaduría gubernamental".

<sup>49</sup>Es importante destacar que los <sup>50</sup>principios se clasifican en tres grupos, cuya transcripción se presenta a continuación:

- a) Los que identifican y delimitan al ente económico y a sus aspectos financieros.
- b) Los que establecen la base para cuantificar las operaciones del ente económico, su presentación y tipo de información.
- c) Los requisitos generales del sistema.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>47</sup> Artículo 81 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>48</sup> Boletín de principios de contabilidad gubernamental, de la Secretaría de Programación y Presupuesto de 1982.

<sup>49</sup> Contraloría Gubernamental, páginas 87 a 89

<sup>50</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 25-32.

**a) Principios que identifican y delimitan al Ente Económico y a sus aspectos financieros:**

**Ente.-** Se considera ente a toda dependencia gubernamental o Ente Público Federal con existencia propia e independientemente que ha sido creada por una Ley o Decreto.

La entidad pública es un organismo establecido por una legislación específica, la cual determina los objetivos de la misma, su ámbito de acción y sus limitaciones.

La información contable pertenece a Entes claramente definidos que constituyen combinaciones de recursos humanos, materiales y financieros, con el fin de lograr los objetivos que se establecen en el ordenamiento jurídico que lo creó.

**Existencia Permanente.-** Se considera que el ente público tiene vida permanente, salvo modificación posterior de la Ley o Decreto que lo creó, en la que se especifique lo contrario.

El sistema contable del Ente se establecerá, considerando que el periodo de vida del mismo es indefinido; dicho sistema debe diseñarse de modo que exista una relación cronológica de las actividades financieras, sin que deban preverse mecanismos o procedimientos para una eventual extinción o fusión.

**Cuantificación en Términos Monetarios.-** Los derechos, obligaciones y, en general, las operaciones que realice el ente serán registradas en moneda nacional.

Las entidades deben presentar los eventos y operaciones que llevan a cabo en moneda nacional. Uno de los objetivos de la contabilidad es mostrar la situación financiera del Ente en términos monetarios; pueden ser valuados en unidades monetarias y que se refieren a valorizaciones subjetivas o cualitativas; sin embargo, algunos de estos eventos, por su importancia, requieren ser revelados a través de notas en los estados financieros.

**Periodo Contable.-** La vida del ente se dividirá en periodos uniformes para efecto del registro de las operaciones y de información acerca de las mismas.

La necesidad de conocer los resultados de las operaciones y la situación financiera del Ente hace indispensable dividir la vida continua del mismo en periodos uniformes. En lo que se refiere a la contabilidad de la Hacienda Pública Federal, el periodo relativo es de un año calendario.

**b) Principios que establecen la base para cuantificar las operaciones del Ente Económico, su presentación y tipo de información:**

**Costo Histórico.-** Los bienes deben registrarse a su costo de adquisición o a su valor estimado. En caso de que sean producto de una donación, expropiación o adjudicación.

Las operaciones y transacciones que la contabilidad cuantifica al considerarlas realizadas se registran, según las cantidades de dinero que se afecten o a la estimación razonable que de ellas se realice.

Los Estados Financieros, con este principio, se muestran los valores y costos en fechas anteriores y no las actuales según el mercado. No obstante lo anterior, si la información deja de ser representativa, en virtud de los cambios en el poder adquisitivo de la moneda, podrá ser reexpresada, aplicando los métodos y lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si la información contiene cifras reexpresadas, esta circunstancia debe comunicarse con toda claridad.

**Base de Registro.-** Los gastos deben ser reconocidos y registrados como tales en el momento en que se devenguen, y los ingresos cuando se realicen. Por medio de la aplicación de este principio al cierre de cada periodo, se habrán incluido todos los gastos que sean aplicables al mismo y los ingresos que se hayan recibido efectivamente. Los

gastos se consideran devengados en el momento que se formaliza la operación, independientemente de la forma o documentación que ampare ese acuerdo.

**Revelación Suficiente.-** Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, deben incluir la información suficiente para mostrar amplia y claramente la situación financiera, presupuestal y patrimonial del Ente. Es indispensable que los estados financieros y presupuestales muestren la información necesaria relativa a la situación financiera, presupuestal y patrimonial y los resultados de las operaciones del Ente. Inclusive, si es necesario, dichos estados se acompañarán de notas explicativas de información, que sea conveniente revelar, con el fin de que los usuarios estén suficientemente informados.

**Control Presupuestario.-** El registro presupuestario de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del Ente, corresponde al sistema contable así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados.

Se requiere un sistema de registro contable que, combinado con la medición del avance físico, proporcione información oportuna y confiable sobre la ejecución presupuestaria, con la finalidad de evaluar los resultados obtenidos respecto de los objetivos previstos al iniciar el periodo presupuestario.

Asimismo, resulta indispensable que el sistema contable del Ente incluya, en sus procedimientos, la verificación de disponibilidad suficiente para cada rubro de gasto antes de contraer compromisos que afecten al mismo.

**Integración de la Información.-** Cuando se integren informes financieros independientes en uno solo, deben eliminarse las transacciones efectuadas entre las distintas unidades o Entes, y los estados financieros no deben reflejar superávit originados entre ellos.

En la integración de la información se reúnen los datos y las cifras de las unidades o Entes, tal como aparecían, si constituyeran una sola unidad económica. La preparación de estados integrados o consolidados, en el caso de las entidades que tienen subsidiarias o filiales, implica la eliminación de cuentas y de resultados originados por las transacciones efectuadas entre las diferentes unidades o Entes.

### c) Principios que establecen los requisitos generales del sistema:

**Importancia Relativa.-** Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, deben revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar evaluaciones o tomar decisiones.

Por lo anterior, es necesario tener en cuenta la relación que guardan entre sí las diversas situaciones que se presentan, para que conforme a su monto y naturaleza, darles la aplicación debida. En tales circunstancias, lo fundamental para determinar los límites de las "partidas de poca importancia" será el equilibrio entre la utilidad de la información, el grado de detalle de la misma, la naturaleza de la partida y su monto.

La información procesada por el sistema contable y, especialmente, la presentada en los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, debe incluir los aspectos importantes o significativos del Ente, susceptibles de ser cuantificables en términos monetarios.

**Consistencia.-** Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser los apropiados para reflejar la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un periodo y de un periodo a otro.

La observancia del principio de consistencia no hace imposible el cambio en la aplicación de los principios, métodos de cuantificación y procedimientos contables, ~~sino que~~ exige

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que cuando se efectúe un cambio que afecte la comparabilidad de la información, se revele claramente en los estados financieros: su motivo, justificación y efecto.

**Cumplimiento de Disposiciones Legales.-** El Ente debe observar las disposiciones legales que le sean aplicables en toda transacción, en su registro y en general, en cualquier aspecto relacionado con el sistema contable y presupuestal.

El sistema de contabilidad gubernamental, debe mostrar el cumplimiento de todas las disposiciones legales y determinar adecuadamente los hechos, exponiendo plenamente su efecto en la posición financiera y los resultados de las operaciones del Ente contable.

Si se presenta algún conflicto entre las disposiciones legales y los principios de contabilidad gubernamental, se dará preferencia a las primeras. Sin embargo, hasta donde sea posible, el sistema deberá permitir la presentación de la posición financiera en forma razonable y los resultados de operación, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Cabe mencionar, que todos los instrumentos normativos utilizados por el Gobierno Federal, siempre están en constante perfeccionamiento y modernización, por lo que cualquier reforma, modificación o actualización que se les realicen a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental serán comentados oportunamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública).

Por último, se puede concluir que los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental son el fundamento esencial para el registro correcto de las operaciones, la elaboración y la presentación de estados financieros, presupuestales, motivados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializadas y aplicación general de la contaduría gubernamental, que permiten a los servidores públicos cumplir plenamente con sus responsabilidades encomendadas en la administración y ejercicio del presupuesto autorizado cada año por la federación, cuyos resultados son auditados por la Auditoría Superior de la Federación, dando así cabal cumplimiento al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidades.

En consecuencia, las auditorías que se programen deberán dar a la función de control un enfoque moderno y deben orientarse a fortalecer las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño a todos los niveles de cada área de la Unidad Administrativa Responsable del Ente que administra la Justicia Federal; asimismo, promover la creación de un ambiente de autocontrol, autocorrección y autoevaluación, conceptos que por su naturaleza podrán agilizar la gestión administrativa y la actuación de los servidores públicos.

## **b) Auditoría Pública**

<sup>51</sup>DEFINICIÓN DE LA AUDITORÍA PÚBLICA.- El concepto de auditoría, en lo general, representa la actividad que se realiza para llevar a cabo la revisión y examen de una función, cifra, proceso o reporte efectuados por personal independiente al área que realiza la operación para apoyar la función y gestión ejecutiva.

<sup>51</sup> Definición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública

En el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 135, establece que las auditorías tendrán por objetivo examinar las operaciones, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan, razonablemente, la situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente con lo programado; además, si en el desarrollo de las actividades, se cumplió con las disposiciones legales vigentes.

En su momento, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública) determinó que: la <sup>52</sup>auditoría pública es una actividad independiente de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas, de los sistemas y procedimientos implantados, de la estructura orgánica en operación y de los objetivos, programas y metas alcanzados por las dependencias, órganos descentralizados y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía.

<sup>53</sup>En la actualidad, se destaca que la práctica de Auditoría Pública es de carácter normativo para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, de vigilancia, de evaluación y de índole disciplinario, en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, a efecto de dar cabal cumplimiento en materia de responsabilidades a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos del 108 al 114, en relación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

<sup>54</sup>Por lo que podemos considerar que existen diferentes conceptos de auditoría pública, así como diversos factores técnicos y jurídicos, que se aplican a las finanzas públicas, que van desde las leyes de planeación, programación, estructura programática, indicadores de gestión y de desempeño, presupuestación, a registros e informes contables financieros y presupuestales hasta la rendición de la Cuenta Pública y en todas ellas se presenta un apartado para aplicar responsabilidades por su incumplimiento, por tal motivo surgen las funciones de Contraloría para que en la práctica, entre otras, se realicen las siguientes revisiones:

**AUDITORÍA A LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO Y DE ADMINISTRACIÓN.-** Es el examen profesional, objetivo y sistemático del flujo de las operaciones y actividades realizadas por una Unidad Responsable Administrativa para evaluar el grado de desarrollo, cumplimiento y eficacia de:

- a) Los sistemas utilizados para programar, organizar, ejecutar y controlar las operaciones.
- b) El sistema de información para cumplir con la norma o para la toma de decisiones.

<sup>52</sup> Definición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

<sup>53</sup> Enriquecimiento Ilícito de Servidores Públicos, pág. 53-56.

<sup>54</sup> Auditoría y Contabilidad Gubernamental, página 118

- c) La reglamentación legal y básica de cada sistema y su implantación.
- d) Las políticas, procedimientos y mecanismos de control interno que regulen su aplicación.

La auditoría a los sistemas de control interno y de administración se puede realizar en forma independiente o ser parte de otra auditoría.

El objetivo del informe muestra los resultados de la evaluación y las recomendaciones pertinentes para mejorar los sistemas de control interno, examinados.

**AUDITORÍA ESPECÍFICA A LOS REGISTROS CONTABLES Y PRESUPUESTALES.-** Se realiza este tipo de auditoría para revisar los registros presupuestales y los registros contables de una Unidad Responsable Administrativa, que en forma específica se haya seleccionado o requerido su revisión; además, no deben ser trabajos para preparar estados financieros básicos, ya que es parte de la propia administración central (o de una Dirección General Operativa o componente de otra Unidad Responsable y no aplican un sistema contable independiente).

La auditoría tiene como propósito determinar si dichos registros son confiables y evaluar el grado de eficacia de los controles internos incorporados en ellos, emitir una opinión al respecto y formular un reporte por la revisión con comentarios, causas, efectos, conclusiones y recomendaciones para mejorarlos, como sustento para generar la información, tanto para uso interno como externo.

<sup>55</sup>**AUDITORÍA TÉCNICA ESPECIALIZADA.-** En los sectores público y privado, la auditoría técnica especializada representa el examen profesional, especializado, objetivo y sistemático, con una serie de objetivos determinados, de operaciones o actividades y sus resultados que presentan las áreas:

- Ecológicas (Medio Ambiente).
- Obras Públicas (Inversión Pública).
- Otras áreas especializadas (Adquisiciones, de Calidad, Mercadotecnia, Legal y Recursos Humanos).

### **c) Auditoría Operacional**

<sup>56</sup>Es un examen profesional, objetivo y sistemático de la totalidad o parte de las operaciones de la organización de una compañía, una institución, o Unidad Administrativa gubernamental o de cualquier componente de ellas, como una división o un departamento, de sus planes y objetivos, proyectos, programas, unidades integrantes u operaciones específicas para determinar su grado de efectividad, economía y eficiencia, sus métodos de control, sus medios de operar y su utilización de recursos humanos y físicos, con el fin de formular recomendaciones para mejorar dichas actividades y generar un informe respecto al flujo de las operaciones evaluadas, en forma detallada y constructiva.

<sup>55</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, páginas 135 y 137

<sup>56</sup> Auditoría Comprehensiva un Moderno Concepto en la Auditoría Gubernamental, páginas 87, 96 y 171. Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág.209.

<sup>57</sup>La Auditoría Operacional representa una herramienta administrativa que, por medio del análisis y descripción de las funciones que lleva a cabo una Área o Unidad Responsable Administrativa, se pueden determinar recomendaciones para incrementar la eficiencia operativa en las funciones o actividades que fueron sujetas a su revisión.

#### **d) Auditoría Financiera**

<sup>58</sup>El trabajo de Auditoría Financiera consiste en el examen profesional, objetivo y sistemático de los estados financieros de una Unidad Responsable Administrativa para determinar si los mismos, en su conjunto, fueron preparados de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental y la normatividad emitida, principalmente, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, que se debe aplicar en el registro de las operaciones en el Sistema de Contabilidad Gubernamental. <sup>59</sup>Tiene como finalidad emitir una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros (balance general o estado de situación financiera, los resultados de las operaciones), los cambios en la situación financiera o flujo de fondos, los cambios en el patrimonio y la información, relativa al ejercicio del presupuesto.

La opinión sobre el resultado de la auditoría financiera se presenta en un informe o dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros examinados, en los que se pueden concluir con cuatro tipos de opiniones:

- 1) **Sin Salvedades:** se manifiesta que los estados financieros examinados presentan, razonablemente, la situación financiera de la Unidad Responsable Administrativa (Entidad), los resultados de sus operaciones y los flujos de fondos, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados (Instituto Mexicano de Contadores Públicos, S. C.), o en su caso, los principios de contabilidad gubernamental aplicables.
- 2) **Con Salvedades:** mencionar que, con excepción de algunas desviaciones contables y/o limitaciones al alcance del trabajo de auditoría, los estados financieros examinados presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Unidad Responsable Administrativa (Entidad), los resultados de sus operaciones y los flujos de fondos, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, S. C., o en su caso, los principios de contabilidad gubernamental, que identifican y delimitan sus aspectos financieros, presupuestales, programáticos y económicos.
- 3) **Abstención de Opinión:** cuando la magnitud de las limitaciones, al alcance del trabajo de auditoría existentes, no permitieron obtener elementos de juicio suficientes y competentes para expresar una opinión, en relación con la razonabilidad de las cifras que reflejan en los estados financieros en su conjunto.

<sup>57</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, páginas 50, 105 a 108. Auditoría Operacional, pág 9 y 10.

<sup>58</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág.209. Reexpresión, con el Boletín B-10 y sus cinco adecuaciones, pág. 94 y 95.

<sup>59</sup> Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, pág. 61 y 62

4) **Opinión Negativa:** revela la existencia de desviaciones en los registros contables, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, S. C., o en su caso, los principios de contabilidad gubernamental muy significativos que distorsionan la información sobre la situación financiera y los resultados de las operaciones y los flujos de fondos que realizó la Unidad Responsable Administrativa (Entidad).

#### e) **Auditoría al Desempeño**

Como resultado del estudio y análisis del libro AUDITORÍA AL DESEMPEÑO, en el que participaron el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se advierte el fin que persigue esta revisión, destacando por su importancia los resultados que se pueden obtener para emitir opinión sobre:

- La calidad en la administración de los recursos federales.
- La evaluación de metas y el logro de objetivos.
- Las causas y efectos de las desviaciones.
- Las acciones precisas de mejora para corregir los problemas desde su origen y evitar su recurrencia.

<sup>60</sup>Ordenamientos que participan en la auditoría del desempeño:

- Sistema de Planeación Democrática (Artículos 25 y 26 <sup>61</sup>Constitucionales)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Planeación (Art. 23)
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Art. 13)
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Art. 16)
- Acuerdos Generales de Administración del Ente que administra la Justicia Federal

En las disposiciones legales mencionadas, se establecen las tareas administrativas del Estado Mexicano, aplicables a los tres poderes de la Unión, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, su participación en la planeación nacional y las normas para la programación-presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto público; además, en ellos se identifican las políticas, normas y lineamientos, a los cuales se ajusta el gobierno federal para la ejecución de las políticas y finanzas públicas, desde su planeación, ejercicio del presupuesto hasta su control y evaluación.

<sup>62</sup>Cabe señalar que existen otros instrumentos legales o referencias para realizar la evaluación del desempeño:

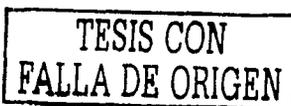
- El Plan Nacional de Desarrollo (PND)
- Programas Sectoriales y Especiales
- <sup>63</sup>La Nueva Estructura Programática (NEP)

<sup>60</sup> Para recobrar la Confianza en el Gobierno, pág. 102-109.

<sup>61</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>62</sup> Para recobrar la Confianza en el Gobierno, pág. 127-155.

<sup>63</sup> Para recobrar la Confianza en el Gobierno, pág. 156-160



- Sistema de evaluación de desempeño (SED)
- El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA)
- Instancias de Control del Gobierno Federal Mexicano (Contralorías internas de los Poderes de la Unión)

El control interno lo constituyen los manuales organizacionales, las políticas y procedimientos sobre los controles necesarios para cualquier Ente económico o gubernamental; no obstante, la importancia de su aplicación, los servidores públicos honestos y eficaces los consideran innecesarios; los ineficaces no perciben su utilidad, y a los corruptos les estorban.

Con el transcurso del tiempo y las diversas aportaciones de los estudiosos en la materia, los sistemas de control han evolucionado, de tal suerte que, a esta fecha, se cuentan tres generaciones para evaluar su cumplimiento, las que continuación se indican:

- |                |   |
|----------------|---|
| 1ª. Generación | Control sobre el nivel del flujo de efectivo.   |
| 2ª. Generación | Medir y controlar multi anualmente los costos de las políticas públicas (NEP).  |
| 3ª Generación  | Además de controlar lo anterior (NEP) mediante el sistema de evaluación del desempeño para vigilar que se logren los resultados propuestos (SED). |

<sup>64</sup>Evaluar el desempeño consiste en medir, de forma continua y periódicamente, el cumplimiento de la misión y los objetivos de una organización, de un programa o de un proyecto previamente definido en su estructura programática.

En el sector público federal, la evaluación del desempeño tiene el propósito de realimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario (la sociedad), teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben producir beneficios reales en la población.

<sup>65</sup>Para evaluar el desempeño se deben construir un conjunto de indicadores, destacando entre otros:

- A. Integración del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)
- B. Indicadores estratégicos
- C. Convenios de desempeño
- D. Encuestas a beneficiarios
- E. Auditorías de resultados
- F. Herramienta tecnológica: sistema de información ejecutiva (SIE)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>66</sup>Los objetivos de los indicadores de desempeño (SED):

1. Medir el costo, la calidad y el efecto social de los servicios públicos.
2. Evaluar el desempeño y los resultados de las dependencias y entidades.

<sup>64</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 254-257

<sup>65</sup> Para recobrar la Confianza en el Gobierno, pág. 139-141, 165 y 183

<sup>66</sup> Para recobrar la Confianza en el Gobierno, pág. 203-223

3. Verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia durante su ejercicio.

**Indicadores estratégicos.-** Miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y especiales, así como actividades institucionales (campañas de vacunación, apoyos económicos al campo, etc.). Constituyen una medida de cumplimiento institucional del gobierno y son la base para la rendición de la Cuenta Pública.

**Indicadores de los proyectos.-** Evalúan el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y proporcionan información acerca del avance de los mismos.

**Indicadores de gestión:**

- Proporcionan información acerca de las actividades institucionales de las dependencias y entidades paraestatales, así como de los poderes de la Unión Legislativo y Judicial.
- Permiten vigilar y controlar las operaciones, detectar y prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos estratégicos y establecer bases para determinar los costos unitarios para programas, proyectos y áreas.

**Indicadores de servicio.-** Son los estándares definidos para los servicios que proporciona una unidad responsable, cuyos usuarios pueden ser otra unidad responsable o la población.

**Características o indicadores que pueden medir el desempeño**

- a) La eficiencia para medir el buen uso de los recursos.
- b) La cobertura para delimitar el alcance y espacio de los bienes y servicios públicos, el efecto para medir el resultado (efecto) de los programas y los proyectos en las condiciones económicas y sociales de la población.
- c) La calidad para captar el nivel de satisfacción de las necesidades y expectativas de quienes reciben los bienes y servicios públicos.
- d) La equidad para evaluar el efecto redistributivo del gasto en la sociedad.
- e) Alineación de recursos para evaluar la congruencia entre recursos aprobados y suministrados (cantidad y oportunidad).

<sup>67</sup>A partir de 1998, se establece la nueva estructura programática presupuestal (NEP), en la que se definen las categorías y elementos programáticos de dicha estructura programática. A continuación se presentan los elementos más significativos para su integración y formulación:

- A. Función.- Es el nivel más general de las actividades que efectúa el sector público federal.
- B. Subfunción.- Es una división más específica de la función y constituye un grupo de actividades más detallado.

<sup>67</sup> Para recobrar la Confianza en el Gobierno, pág. 131-134

- C. Programa.- Representa el conjunto de acciones enfocadas al logro de objetivos y metas específicas mediante el uso de recursos humanos, materiales y financieros. Los programas representan los componentes en que se divide la subfunción.
- D. Subprograma.- Son las acciones de naturaleza más específica en que se dividen los programas.
- E. Proyecto.- Significa el resultado de la planeación de obras enfocadas a ampliar o incrementar la infraestructura material de las unidades productoras de bienes, y de las unidades prestadoras de servicios.
- F. Objetivo.- Tiene la finalidad de lograr las actividades programáticas, ya que cada programa, subprograma o proyecto tiene su objetivo claramente definido.
- G. Meta.- Cuantificación del objetivo por lograr en un tiempo y lugar específico.
- H. Tipo de meta.- Manera de clasificar la naturaleza de las acciones gubernamentales para determinar su efecto en la actividad económica. En la estructura programática, las metas se clasifican en metas de inversión, metas de producción y metas de consumo de gobierno.
- I. Regionalización.- Es la delimitación de esparcir el gasto público y sirve para identificar la ubicación geográfica de las metas; Entidades Federativas y Municipios.
- J. Unidad de medida.- Es el parámetro que cuantifica la meta, actividad o resultado que se pretende lograr con el producto.
- K. **Unidad responsable.**- Significa la unidad administrativa y/o Entidad que tiene a su cargo la consecución de las metas, los proyectos, los subprogramas y los programas
- L. Gran división.- Es el punto de unión entre la actividad gubernamental (metas) con la actividad económica nacional. La gran división corresponde al sistema de cuentas nacionales (rendición de la Cuenta Pública).



f) <sup>68</sup>**Auditorías Integrales a Unidades Responsables**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con la programación, características, alcance, profundidad y objetivos de cada revisión se pueden desarrollar las auditorías integrales a las Unidades Responsables o Centro de Costos, las cuales se distinguen por llevar a cabo la evaluación del grado y forma de cumplimiento de las metas, objetivos, registros contables y presupuestales, de una Unidad Administrativa Responsable o Centro de Costos del Ente que administra la Justicia Federal y por medio de pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría gubernamental se verifica que:

- Los recursos financieros, materiales y humanos que hayan sido administrados con honestidad, economía, eficiencia, eficacia, transparencia e imparcialidad, así como el cumplimiento de las medidas de racionalidad y austeridad, fijadas en el Presupuesto de

<sup>68</sup> Auditoría y Contabilidad Gubernamental, pág. 120

Egresos de la Federación y en otras disposiciones conexas, acordes con las demandas actuales de la sociedad.

- Exista oportunidad con el registro en términos monetarios de las operaciones financiero-administrativas, así como las afectaciones presupuestales para reportar el estado del ejercicio del presupuesto autorizado.
- Los sistemas de control e información sean confiables y tengan calidad en su contenido.
- Haya un estricto cumplimiento de las disposiciones normativas, legales y reglamentarias aplicables, así como las emitidas mediante acuerdos generales de administración por los Entes Públicos Federales del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura y Tribunal Electoral).

Asimismo, para realizar la auditoría integral, deberá considerarse en el alcance los siguientes aspectos:

- La naturaleza, magnitud y complejidad de las funciones de las áreas por revisar, conforme al enfoque de flujo de operación.
- El universo del porcentaje o muestra sobre el que realizan la operación, registros contables y presupuestales, así como los reportes de información programática, presupuestal, financiera y administrativa de las Unidades Administrativas del Ente que administra la Justicia Federal.
- La existencia de manuales de Organización, Políticas y Procedimientos de los sistemas de control interno operativo y contable, y de mecanismos de autocontrol, autocorrección, autoevaluación y para reportar Cuenta Pública.
- La importancia relativa y el riesgo de las operaciones que realizan las Unidades Administrativas o centro de costos, sujetos a la revisión.

Durante la ejecución de la auditoría integral, se debe llevar a cabo un examen y evaluación de la planeación, programación, presupuestación, organización, control interno operativo, control interno contable y presupuestal, así como sobre las responsabilidades en el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas aplicables al área, programa o contrato auditado.

Las auditorías integrales, por lo general, se aplican a las Delegaciones Regionales o Centros de costos (unidades administrativas responsables) que se encuentran en el interior de la República Mexicana o en el extranjero y que agrupan o tienen a su cargo la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, razón por la cual el programa de auditoría debe abarcar los siguientes flujos:

- Total de plazas autorizadas, la estructura organizacional y la nómina.
- Sistema de control interno para realizar los pagos en la Tesorería.
- Sistema de control interno sobre los requisitos legales, administrativos y presupuestales para validar el pago de los egresos.
- Sistema de control interno sobre los procesos concursales de adquisiciones de bienes, obra pública y servicios de cualquier naturaleza, adjudicación de pedidos y contratos, almacén, etcétera.
- Sistema de control interno para captar, registrar y controlar los ingresos.

- Reporte financiero, presupuestal y Cuenta Pública.

Para realizar las auditorías integrales, la Contraloría o los Órganos Internos de Control deberán considerar en la planeación del programa de auditoría, la flexibilidad y autonomía de gestión del área auditada, a efecto de definir el alcance, fuerza de trabajo, y el trimestre que estimen conveniente para realizar dicha auditoría, por ejemplo: los periodos en que se efectúen más operaciones, o bien, se eroguen las mayores transacciones o por el monto del ejercicio del presupuesto que tengan asignado.

## **2.- Marco Jurídico de las responsabilidades a los servidores públicos**

El Gobierno Mexicano, cada día que transcurre, se encuentra más criticado por una sociedad bien informada y participativa, que cuestiona y valora el desempeño del trabajo que realizan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta situación reclama la mejora permanente de los bienes y servicios gubernamentales, la impartición de justicia oportuna y la promulgación de leyes más justas y acordes con la problemática que vive el pueblo mexicano. Por lo tanto, se hace necesaria su evolución y modernización, a tal grado, que permita de una manera más rápida, confiable y expedita, verificar su cumplimiento en materia de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos, el mejoramiento de los sistemas y procedimientos operativos, la actualización de los procesos tecnológicos y un adecuado sistema de información para la toma de decisiones, de acuerdo con las necesidades actuales de nuestro país.

Por lo anterior, es necesario fortalecer y profesionalizar las acciones de supervisión y evaluación a los procesos administrativos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, ejercicio del presupuesto y presentación de la Cuenta Pública, lo que da lugar a que el personal de las Contralorías y los Órganos Internos de Control, en las Unidades Administrativas Responsables en los Poderes de la Unión, requieran mantenerse actualizados acerca de las modificaciones estructurales y normativas que tienen lugar en el ámbito del Estado Mexicano para cumplir puntualmente con sus funciones de vigilancia y control de la gestión pública.

En tal virtud, consideramos la conveniencia de dar a conocer algunos conceptos del Estado Mexicano y los principales ordenamientos jurídicos que la regulan, con relación a las atribuciones en materia de control y auditoría.

<sup>69</sup>Las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus tareas son de varios tipos: administrativa, penal, civil, laboral y política. Los Poderes de la Unión están obligados a sancionar las cuatro primeras; el Congreso, la quinta. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes establecen los procedimientos específicos para su persecución y juzgar las responsabilidades, así como las instancias encargadas de aplicarlas. La autoridad encargada de vigilar la aplicación del presupuesto, si considera que existe una responsabilidad que perseguir, tendrá que proporcionar las pruebas y los elementos a la autoridad calificada para investigar un posible delito.

<sup>69</sup> Apuntes de Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pág. 33

## a) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Representa a la ley suprema que rige la vida política, económica y social de nuestro país y establece las bases para la promulgación y aplicación de todas las demás leyes y ordenamientos existentes en la República Mexicana.

La estructura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integra por nueve títulos, 136 artículos y 17 artículos transitorios. Sus títulos se denominan:

- Título I. Se refiere a las GARANTÍAS INDIVIDUALES de los mexicanos y de los extranjeros.
- Título II. Establece la SOBERANÍA NACIONAL y la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.
- Título III. Corresponde a la DIVISIÓN DE PODERES, a la elección e instalación del Congreso de la Unión, así como a sus facultades.
- Título IV. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, y en él se encuentran consignadas las inherentes a éstos en su empleo, cargo o comisión; emana de este ordenamiento la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Título V. DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL.
- Título VI. DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL.
- Título VII. PREVENCIÓNES GENERALES.
- Título VIII. DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN.
- Título IX. DE LA INVIOABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN.

<sup>70</sup>La concepción del Estado Mexicano surge de la aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en que considera al mismo como consecuencia del ejercicio de su soberanía. Es independiente frente a otros y puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminar su forma de gobierno, su propio orden jurídico y el sentido de su política nacional e internacional.

<sup>71</sup>En el Estado Mexicano convergen distintos elementos, que conforman el todo y, por su importancia, se destacan cuatro:

**Población.-** Es un conglomerado humano radicado en un territorio determinado.

**Territorio.-** Representa el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal. No sólo comprende el territorio que suele llamarse continental, sino también el mar territorial y el espacio aéreo.

**Soberanía.-** Implica que el poder no está sometido a ningún otro, es decir, nadie debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es modificable, entre ellos mismos y por voluntad expresa de su pueblo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>70</sup> Auditoría Comprehensiva un Moderno Concepto en la Auditoría Gubernamental, pag. 109-116

<sup>71</sup> La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pag. 27-29.

**<sup>72</sup>Poder Público.-** Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal actividad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, una actividad dinámica. Esta actividad no es sino el poder del Estado que se traduce en las tres funciones clásicas que son Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

**Órganos del Estado.-** Son entes impersonalizados, ya sean individuales o colegiados, que en nombre del Estado efectúan distintas funciones en las que se desarrolla el poder público o poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

**Poderes de la Unión.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo (Art.), 41, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y en el Art. 49, se determina que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes no pueden depositarse en una sola persona o corporación, ni el Legislativo podrá depositarse en un solo individuo salvo las excepciones establecidas en la propia Constitución (que por lo regular recaen en el presidente del Poder Ejecutivo).

**Poder Legislativo.-** Representa el Órgano del Estado que tiene a su cargo la función y actividad de legislar, cuyo objetivo es la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: una de Senadores y otra de Diputados. La primera la integran representantes de cada Estado de la Federación y del Distrito Federal, y la segunda está formada por representantes de la Nación (del pueblo).

**Cámara de Diputados.-** Entre sus facultades, se destacan las siguientes:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión.
- Revisar la Cuenta Pública con apoyo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación).
- Declarar si da o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delitos durante el tiempo de su encargo o gestión, en la Cámara de Diputados. Asimismo, conocer de las imputaciones que se realicen a los servidores públicos y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que se instauren. (CPEUM, Art. 74).

Entre las facultades de la Cámara de Senadores, se encuentran:

- Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana.

---

<sup>72</sup> Curso de Introducción a la Administración Pública de la SECODAM

- Constituirse (Erigirse) en jurado de sentencia para conocer en juicio político, las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República. (CPEUM, Art. 76, fracción VIII).

Las Cámaras, al trabajar de manera conjunta, como Congreso, tienen a su cargo, entre otras, las siguientes facultades:

- Admitir nuevos Estados a la Unión que integra la Federación.
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público (el presupuesto).

También, conviene señalar que a través de este Poder, se aprueban las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, a efecto de coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, se organizan grupos parlamentarios (comisiones que realizan actividades muy particulares en las Cámaras), conforme lo establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En la organización de estos grupos, existen coordinadores, quienes forman parte de la Gran Comisión de cada Cámara, las cuales cuentan también con el número y tipo de comisiones que requieran para el cumplimiento de sus atribuciones.

Asimismo, el Poder Legislativo participa en el organismo autónomo que se conoce como Instituto Federal Electoral (IFE), encargado de organizar los procesos electorales de la Federación, como se consigna en el Art. 41 de la CPEUM. El IFE está formado por un Consejo General, así como por sus instancias de dirección, ejecutivas, técnicas y de vigilancia.

**Poder Ejecutivo.-** Se encarga de la administración de las finanzas públicas del país. De conformidad con la división de poderes establecida en la Constitución Política, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM, Art. 80).

<sup>73</sup>El Ejecutivo Federal se apoya en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por medio de ésta el gobierno se ocupa de los asuntos de interés público, mediante el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de las cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad.

<sup>74</sup>A continuación se enuncian, en forma general, algunos de los principales ordenamientos que regulan el funcionamiento de la Administración Pública Federal.

El Poder Ejecutivo, al tener a su cargo la administración de las finanzas públicas, así como la integración del Plan Nacional de Desarrollo y del proyecto de Presupuesto de

<sup>73</sup> La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 30

<sup>74</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 130-140

Egresos de la Federación, aprobados cada año, por el Poder Legislativo, su estructura se rige primordialmente a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal representa el instrumento del Poder Ejecutivo para normar su organización y funcionamiento, realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general, con base en el artículo 90 de la Constitución (CPEUM). En esta Ley se contemplan las funciones del sector central y paraestatal, y se determinan las atribuciones y competencia de todas y cada una de las dependencias y entidades que la integran.

Asimismo, establece las atribuciones de control y para tal efecto faculta a la Secretaría de LA Función Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para ejercerlo en el ámbito de sus respectivas competencias como dependencias globalizadoras.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuenta con 51 artículos y 6 transitorios y se integra primordialmente por tres títulos:

- Título I. De la Administración Pública Federal
- Título II. De la Administración Pública Centralizada
- Título III. De la Administración Pública Paraestatal

#### **b) <sup>75</sup>Ley de Fiscalización Superior de la Federación**

La Auditoría Superior de la Federación es la Unidad Responsable de la fiscalización, independiente de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que tiene a su cargo la fiscalización integral de la Cuenta Pública Federal; también, las funciones que expresamente le encomienda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la aplicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, misma que fue publicada el 29 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

De conformidad con el Artículo 79 de la CPEUM, la entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispone la ley; destacando por su importancia las siguientes acciones:

- 1) Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos, el manejo, la custodia, el ejercicio de los fondos y recursos aplicados por los Poderes de la Unión y de los Entes Públicos Federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.
- 2) Entregar el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.
- 3) Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias.

---

<sup>75</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 147-148

- 4) <sup>76</sup>Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal al patrimonio de los Entes Públicos Federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como presentar ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.
- 5) Verificar la documentación que integra la <sup>77</sup>Cuenta Pública. La revisión y fiscalización superior de la misma tiene por <sup>78</sup>objeto determinar:
  - Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados.
  - Si las cantidades relativas a ingresos y egresos se ajustan a los conceptos y partidas correspondientes.
  - Si existe desempeño con eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas.
  - Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y formas establecidas.
  - Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales se ajustaron a la legalidad y si no se causan daños o perjuicios en contra del Estado.

La Auditoría Superior de la Federación, tiene <sup>79</sup>atribuciones y facultades para:

- ◆ Establecer los criterios de auditoría, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- ◆ Evaluar el informe de avance de gestión financiera en lo relativo a lo físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.
- ◆ Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.
- ◆ Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los Entes Públicos Federales sean acordes con la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación con apego al Código Fiscal de la Federación, leyes fiscales, Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, etcétera.
- ◆ Verificar que los Poderes de la Unión rindan, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerce el presupuesto respectivo, un informe de avance de gestión financiera de los programas a su cargo por el período comprendido del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso.
- ◆ Solicitar, en su caso, a los auditores externos, copia de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones practicadas por ellos.
- ◆ Investigar en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

<sup>76</sup> Auditoría y Contabilidad Gubernamental, pág. 158-160

<sup>77</sup> Auditoría y Contabilidad Gubernamental, pág. 109-114

<sup>78</sup> Curso de introducción a la administración pública de SECODAM

<sup>79</sup> Curso de introducción a la administración pública de SECODAM

Los Poderes de la Unión deberán presentar su Cuenta Pública en los plazos previamente establecidos, debiendo integrarla el Ejecutivo Federal y presentarla a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Debido a que la <sup>80</sup>Auditoría Superior de la Federación inició sus funciones con la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación el 29 de diciembre de 2000, las revisiones de la Cuenta Pública de los ejercicios 1998 al 2000 se analizarán con base en la normatividad vigente en esos años.

La revisión de la Cuenta Pública, que incluye el Informe de avance de gestión financiera se efectúa a partir del año de 2001. Asimismo, <sup>81</sup>todas las disposiciones legales o administrativas, resoluciones, contratos, convenios o actos expedidos o celebrados con anterioridad a la Ley antes citada, en el que se haga referencia a la Contaduría Mayor de Hacienda, se debe entender que se refieren a la Auditoría Superior de la Federación.

### **c) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

El Poder Judicial consolida el Estado de derecho y un país de leyes. Es uno de los objetivos fundamentales y compromisos del Gobierno de la República Mexicana, en tal virtud que el régimen de convivencia social se rija aplicando la ley a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

Al Poder Judicial Federal le corresponde la facultad jurisdiccional que tiene como fin el respeto a la norma jurídica que ha sido producto de la función legislativa, al darle sustento definitivo a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por lo que no podrá ser modificada.

Para el ejercicio de esta Ley, los órganos que integran el Poder Judicial Federal son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

Dentro de estos órganos del Poder Judicial, se encarga de la administración, vigilancia y disciplina al interior del mismo, el Consejo de la Judicatura con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establece la Constitución<sup>82</sup>(CPEUM, Art. 94).

El Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial con independencia técnica de gestión y para emitir sus resoluciones. Entre las atribuciones más importantes, es cuidar, en todo momento, la autonomía de los órganos jurisdiccionales del Ente que administra la Justicia Federal y la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.

El funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal se establece en la Ley Orgánica del Ente que administra la Justicia Federal (LOPJF), y lo realiza a través del Instituto de la Judicatura Federal, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial y el Instituto

<sup>80</sup> Curso de introducción a la administración pública de SECODAM

<sup>81</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 75-79

<sup>82</sup> CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Federal de Defensoría Pública. Cada uno de ellos se encarga, a grandes rasgos, de lo siguiente:

Instituto de la Judicatura Federal.- Es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial y de quienes aspiren a pertenecer a éste. (LOPJF, Art. 92).

La Visitaduría Judicial.- Representa el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos. (LOPJF, Art. 98).

La Contraloría del Poder Judicial.- Tiene a su cargo las facultades de control, la inspección y verificación del cumplimiento de los acuerdos generales de administración para el ejercicio del presupuesto autorizado, de la integración de la Cuenta Pública y de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (LOPJF, artículos 103 y 104).

Al Instituto Federal de Defensoría Pública.- Su objeto es regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica a las clases sociales más necesitadas, o bien para defender a las personas que no puedan pagar a un abogado para que los defienda.

#### **d) <sup>83</sup>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

En diciembre de 1982, se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Posteriormente, se modifica el 13 de marzo de 2002 a fin de que su ámbito de aplicación sea más comprensible y determina a los servidores públicos qué debe considerar para que sean sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; las obligaciones en el desempeño de su encargo; las sanciones administrativas a que son objeto por incurrir en su incumplimiento, por ejemplo: amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación, las autoridades competentes para aplicar la ley, como las Cámaras de Diputados y Senadores, Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros.

A continuación se presenta la estructura de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002, la cual comprende cuatro títulos, cinco capítulos, 51 artículos y 9 transitorios:

Título	Capítulo	Concepto
Primero	Único	Disposiciones generales
Segundo	I	Responsabilidades administrativas, principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad

<sup>83</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 157-165

	II	administrativa y obligaciones en el servicio público. Quejas y/o denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.
Tercero	Único	Registro patrimonial de los servidores públicos.
Cuarto	Único	De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servidor público.

Los servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa cuando realiza actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan la administración pública federal y garantizan el buen servicio. La vigilancia del cumplimiento estará a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los que señalen las leyes Orgánicas de los Poderes Legislativo y Judicial.

Los Órganos internos de control están facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tanto de los recursos presupuestales, como por su desempeño.

#### **e) Plan Nacional de Desarrollo**

Con el fin de dar puntual seguimiento a los principios constitucionales previstos en los artículos 25 y 26 de la <sup>84</sup>CPEUM, en los que establece que el Estado Mexicano deberá organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y; que mediante la participación de los diversos sectores sociales, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Para ello, se elaborará el Plan Nacional de Desarrollo (PND), al que se sujetarán y obligarán los programas de la Administración Pública Federal.

En la Ley de Planeación, se define al PND como el ordenamiento racional y sistemático de las acciones, cuyo propósito es la transformación de la realidad del país, y para su elaboración, aprobación y publicación, se da un plazo de seis meses, a partir de la toma de posesión del Presidente. Dicho instrumento jurídico propone fortalecer la soberanía nacional, preservar el régimen de derecho democrático federal y el equilibrio de los factores de producción, así como la distribución de las finanzas públicas. Para tal efecto, la Ley de Planeación comprende 7 capítulos, con 44 artículos, los que se enuncian a continuación:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- III. Participación Social en la Planeación.
- IV. Plan y Programas.
- V. Coordinación.
- VI. Concentración e Inducción.
- VII. Responsabilidades.

<sup>84</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Ley	Artículo	Concepto
<sup>85</sup> Constitución	89, Fracción I	Es facultad del <i>Presidente</i> promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión
Constitución	26	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.</li> <li>2. Los fines del proyecto nacional, contenidos en la Constitución, determinan los objetivos de la planeación; la planeación será democrática; hablará de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán los programas de la administración pública federal.</li> </ol>
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	9	Las dependencias y entidades de la Administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	31	<p>A la <sup>86</sup>SHCP corresponde:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• -I- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.</li> <li>• -XXIII- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.</li> </ul>
Ley de Planeación	4	Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo, con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.
Ley de Planeación	9	Las dependencias de la administración pública centralizada y de la administración pública paraestatal deberán planear y conducir sus actividades, con sujeción a los objetivos primordiales de la planeación nacional del desarrollo.
Ley de Planeación	21	<p>El Plan Nacional de Desarrollo deberá <b>elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente</b> de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales.</li> <li>- Las estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.</li> <li>- Previsiones sobre los recursos asignados a tales fines.</li> <li>- Instrumentos y responsabilidades de su ejecución</li> <li>- Lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.</li> <li>- Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.</li> <li>- Regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.</li> </ul>

<sup>85</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

<sup>86</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Ley de Planeación	29	El Plan y los programas regionales y especiales deberán ser sometidos por la SHCP a la consideración y aprobación del Presidente de la República:  Los programas sectoriales por la coordinadora de sector, previo dictamen de la SHCP.  Los programas institucionales por el Órgano de gobierno y administración de las entidades paraestatales a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.
Ley de Planeación	5	El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. El Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.
Ley de Planeación	30	El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.
Ley de Planeación	32	Aprobado el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal; serán obligatorios, también, para las entidades paraestatales.
Ley de Planeación	42	<i>Responsabilidades.-</i> A los funcionarios de la administración pública federal que, en ejercicio de sus funciones, contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ellas se deriven a los objetivos y prioridades del plan y los programas se les impondrán las medidas disciplinarias que la infracción amerita.

<sup>87</sup>SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA  
(Art. 26 Constitucional y Art. 4 de la Ley de Planeación)

Representa	Un conjunto articulado de relaciones, funciones que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo.
Establece	<sup>88</sup> Mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales, los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y forman parte activa en el proceso de la planeación.

A continuación, se presenta un cuadro resumen, que muestra los documentos que integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática:

<sup>87</sup> Auditoría y Contabilidad Gubernamental, pág. 167-169

<sup>88</sup> Auditoría y Contabilidad Gubernamental, pág. 109-114

La auditoria pública como instrumento para prevenir y combatir la corrupción

DOCUMENTOS BÁSICOS DE LA PLANEACION NACIONAL (SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA)				
DOCUMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA	ALCANCE TEMPORAL	¿CUANDO SE INTEGRA?	¿CON QUIEN?	¿PARA QUE SIRVE?
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARTICIPATIVO	6 AÑOS NACIONAL	DEBERA SER ELABORADO, APROBADO Y PUBLICADO DENTRO DE LOS PRIMEROS SEIS MESES, CONTADO A PARTIR DE LA FECHA DE TOMA DE POSESION DE CADA GOBIERNO.	ES RESPONSABILIDAD DE LA SPP INTEGRAR EL PND CON LA PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF Y DE LOS GRUPOS SOCIALES INTERESADOS Y ENTIDADES FEDERATIVAS	CONTIENE LOS OBJETIVOS NACIONALES, ESTRATEGIAS Y PRIORIDADES DEL DESARROLLO, PREVISIONES SOBRE RECURSOS, INSTRUMENTOS Y RESPONSABLES DE SU EJECUCION, ESTABLECE LINEAMIENTOS DE POLITICA EN TODOS LOS AMBITOS Y RIGE EL CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE SISTEMA.
PROGRAMAS SECTORIALES	6 AÑOS NACIONAL	SE PUBLICA CON POSTERIORIDAD A LA APROBACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.	LA OBLIGACION DE FORMULAR ESTOS PROGRAMAS CORRESPONDE A LAS DEPENDENCIAS RESPONSABLES DE LOS SECTORES CON LA PARTICIPACION DE LAS INSTITUCIONES COORDINADAS Y LOS GRUPOS SOCIALES INTERESADOS.	CONSTITUYE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLITICA QUE RIGEN EL COMPORTAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS Y SOCIALES DEL SECTOR CORRESPONDIENTE.
PROGRAMAS REGIONALES	HASTA 6 AÑOS AREAS REGIONALES SELECCIONADAS	A PARTIR DE LA DEFINICION DE LAS RECISIONES PRIORITARIAS O ESTRATEGICAS EN LA VERSION DEFINITIVA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.	LA RESPONSABILIDAD DE SU COORDINACION CORRESPONDE A LA SPP CON LA PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF, LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS INVOLUCRADOS, Y LOS GRUPOS SOCIALES INTERESADOS.	SON UTILIZADOS PARA EL FOMENTO Y DESARROLLO DE UNA AREA GEOGRAFICA DE ATENCION PRIORITARIA Y SINTETIZAN LAS ACCIONES DE DIVERSAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE CONCURRAN EN LA REGION.
PROGRAMAS INSTITUCIONALES	HASTA 6 AÑOS NACIONAL O REGIONAL	EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DECIDIRA CUALES SERAN LOS PROGRAMAS QUE DEBEN SER ELABORADOS DE ACUERDO A LAS PREVISIONES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, ASI COMO EL PLAZO EN EL QUE DEBEN SER PRESENTADOS.	CORRESPONDE A LA ENTIDAD PARAESTATAL RESPECTIVA ELABORAR SU PROGRAMA CON EL APOYO DE LA DEPENDENCIA COORDINADORA DEL SECTOR CORRESPONDIENTE.	CONTIENE POLITICAS, OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LAS INSTITUCIONES QUE DESAGREGAN AL PLAN Y LOS PROGRAMAS SECTORIALES.
PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES, GLOBAL SECTORIALES, REGIONALES E INSTITUCIONALES	1 AÑO NACIONAL O REGIONES SELECCIONADAS	SE FORMAN CADA AÑO. DEBEN SER PRESENTADOS A MAS TARDAR EN OCTUBRE PARA SU INCORPORACION EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS CORRESPONDIENTE AL AÑO SIGUIENTE DE SU ELABORACION.	EL POAG ES ELABORADO POR LA SPP; LOS POAS POR LAS DEPENDENCIAS COORDINADAS DEL SECTOR; LOS POAI POR LAS ENTIDADES COORDINADAS.	SON EXPRESIONES CONCRETAS DE LOS PROPOSITOS Y OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS A MEDIANO PLAZO, CONTIENEN ASIGNACIONES PRECISAS EN RECURSOS Y DEFINEN A LOS RESPONSABLES DE SU EJECUCION.
PLANES ESTATALES DE DESARROLLO	6 AÑOS ENTIDAD FEDERATIVA	SERAN ELABORADOS CONFORME AL PERIODO GUBERNAMENTAL EN LAS ENTIDADES FEDERALES Y DE ACUERDO A LA LEGISLACION DE CADA ESTADO.	A TRAVES DE LOS COPLADES, LAS UNIDADES DE PLANEACION DE LOS ESTADOS Y LOS GRUPOS SOCIALES LOCALES, CONTANDO CON LA ASESORIA DEL SNPD, SI ASI LO SOLICITAN	CONSTITUYEN LOS DOCUMENTOS ORIENTADORES DE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.
PLANES MUNICIPALES	3 AÑOS MUNICIPIO	SERAN FORMULADOS SEGUN LOS PERIODOS DE GOBIERNO EN LOS MUNICIPIOS Y DE ACUERDO A LAS PREVISIONES DE LAS LEGISLACIONES DE CADA ESTADO.	CORRESPONDE SU ELABORACION A LAS INSTANCIAS DE PLANEACION DE CADA MUNICIPIO.	FIJAN LAS PRIORIDADES Y OBJETIVOS LOCALES Y DESAGREGAN LOS CONTENIDOS DE LOS PLANES ESTATALES.
PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES ESTATALES Y MUNICIPALES	1 AÑO ESTATAL MUNICIPAL	SE FORMULAN CADA AÑO Y DEBERAN ESTAR TERMINADOS ANTES DE ELABORAR LOS PRESUPUESTOS RESPECTIVOS, DE TAL FORMA QUE LES SIRVAN DE	SU ELABORACION CORRESPONDE A LAS UNIDADES DE PLANEACION ESTATAL CORRESPONDIENTES EN EL MARCO DEL COPLADE.	SON LA EXPRESION CONCRETA DE LAS PRIORIDADES, OBJETIVOS Y METAS DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS ESTATALES DE MEDIANO PLAZO.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

FUENTE: CUADRO PROPORCIONADO AL COMPILADOR POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.

SIGNIFICADO DE LAS SIGLAS: SPP - SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (HOY, 2003 SHCP.-SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO)  
 APF - ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
 POAG - PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES GENERAL  
 POAS - PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES SECTORIALES  
 POAI - PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES INSTITUCIONALES  
 SNPD - SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

**f) <sup>89</sup>Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

Esta ley establece los lineamientos y normas para regular el proceso presupuestario, los lineamientos contables y el control del gasto público federal, señalando obligaciones, atribuciones y responsables de su atribución, así como para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto.

Este ordenamiento jurídico se encuentra integrado con 5 capítulos, 50 artículos y cinco artículos transitorios (<sup>90</sup>dof, 29-XII-1976), a continuación se muestran los capítulos:

Primero.	Disposiciones Generales
Segundo.	De los Presupuestos de egresos
Tercero.	Del Ejercicio del gasto público federal
Cuarto.	De la Contabilidad
Quinto.	De las Responsabilidades

<sup>91</sup>La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que la programación del gasto público federal la llevarán a cabo, con base en el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por el Congreso de la Unión (Poder Legislativo), conforme a la estructura programática y presupuestal. Establece el procedimiento y tiempo en que deben realizar el Presupuesto de Egresos de la Federación para enviarlo a la Cámara de Diputados; dicho presupuesto debe contener los conceptos de erogaciones que comprenden el gasto público federal, como son las erogaciones por gasto corriente, inversión física, inversión financiera; además, el <sup>92</sup>pago de pasivos o deuda pública, y los egresos destinados a satisfacer las necesidades del Estado, los sistemas de registro y contabilidad; el monto de la participación federal en las empresas paraestatales; la integración de los fideicomisos públicos y la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>93</sup>Asimismo, en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se establecen los lineamientos específicos, relativos a la planeación, programación, presupuestación, programas, de los anteproyectos de presupuesto, del ejercicio del gasto público federal, del sistema de contabilidad gubernamental, de la información y la formulación de la Cuenta Pública, del Control y evaluación del gasto público federal, de las auditorías, de las adecuaciones presupuestales y de las responsabilidades.

<sup>89</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 123,149 y 150

<sup>90</sup> Diario Oficial de la Federación

<sup>91</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, pág. 413, 423 y 424

<sup>92</sup> Curso de introducción a la Administración Pública de la SECODAM

<sup>93</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 124-130, 151-156

**Capítulo II. FACTORES DE LA AUDITORÍA PÚBLICA QUE CONTRIBUYEN A PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

- 1.-La importancia de la participación de las Contralorías y los Órganos Internos de Control en México
- 2.-Instrumentos normativos para la planeación y control de los recursos económicos de la Federación
- 3.-El control de las responsabilidades de los servidores públicos
- 4.-Control Programático Presupuestal
- 5.-Responsabilidades de los Servidores Públicos

## **Capítulo II. FACTORES DE LA AUDITORÍA PÚBLICA QUE CONTRIBUYEN A PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

### **1.- La importancia de la participación de las Contralorías y los Órganos Internos de Control en México**

En los factores de la auditoría pública, que contribuyen a prevenir y combatir la corrupción, se destaca el conocimiento general, sobre las leyes, lineamientos y Acuerdos Generales de Administración que aplican desde su propia concepción, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la administración de los recursos y servicios públicos, la presentación de sus resultados en la Cuenta Pública, hasta las instancias normativas y fiscalizadoras.

<sup>94</sup>El Gobierno mexicano es una institución jurídico-política, dotada de personalidad; es decir, es una persona moral que se distingue de las demás porque tiene el carácter de suprema, y desarrolla determinados fines específicos en beneficio de la nación.

Identifica al <sup>95</sup>Estado mexicano su organización y la representación política y soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con un régimen jurídico, independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración, para lograr determinados fines realizando actividades concretas, con la finalidad de impulsar el desarrollo político, económico y social, cuyo instrumento es el Gobierno.

La base del Estado mexicano es su soberanía nacional esencial y originalmente en el pueblo, toda vez, que el poder público proviene de él y se instituye para beneficio de éste. El pueblo mexicano tiene el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, por lo que es voluntad del mismo constituirse en una República, Representativa, Democrática y Federal:

- República.- Forma de gobierno en la que el poder reside en el Pueblo, y éste delega el poder en una figura llamada Presidente.
- Representativa.- Representa a la Institución, por medio de la cual, una persona puede realizar un acto jurídico por otra, ocupando su lugar.
- Democrática.- Determinan la forma de gobierno, directamente por el pueblo, mediante el Voto y el sufragio.
- Federal.- El sistema político federal conformado por la Unión de los estados libres y soberanos, los que prescinden de cierta soberanía en pro del beneficio social y común que representa la federación.

<sup>94</sup> Auditoría Comprehensiva, un Moderno Concepto en la Auditoría Gubernamental, Cap. I. La Administración Pública Federal, pág. 7-23.

<sup>95</sup> Curso de Introducción a la Administración Pública Federal, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en noviembre de 2002.

Además, su forma de Gobierno y Administración se regula por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tal sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es aplicable para el Poder Ejecutivo, y la Ley Orgánica del Poder Judicial para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, así como los respectivos ordenamientos legales para el Legislativo, representado por la Cámara de Diputados y la de los Senadores.

La **Administración Pública Federal (APF)** depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad del Gobierno Mexicano que no desarrollan los otros dos poderes (Legislativo y Judicial); su acción es continua y permanente. Siempre persigue el interés público, y adopta una forma de organización jerarquizada y se divide en centralizada y paraestatal.

**<sup>96</sup>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.** Su estructura está integrada, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), por:

- La Presidencia de la República.
- Las secretarías de Estado.
- Los departamentos administrativos (órganos administrativos desconcentrados).
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
- La Procuraduría General de la República se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos del Ministerio Público de la Federación y a su Titular, el Procurador General de la República, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), le atribuye su propia Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables.

Es importante mencionar que del total de las dependencias o secretarías de Estado, en materia de vigilancia y control de la gestión pública, así como la aplicación de los recursos federales que se otorgan y autorizan al Poder Ejecutivo, en el presupuesto de egresos de la federación destacan por su importancia dos: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (<sup>97</sup>SECODAM).

**SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.** De sus numerosas atribuciones, destacan 1) la consolidación de la Cuenta Pública de los tres Poderes de la Unión; 2) realiza la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto público, bancaria, de divisas, precios y tarifas de bienes y servicios del sector público; 3) organiza y dirige los servicios aduanales y de inspección; 4) por último proyecta y calcula los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a necesidades y políticas de desarrollo nacional.

---

<sup>96</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 14, 19 y 22

<sup>97</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

También, ejerce la vigilancia y el control del presupuesto autorizado para los servicios personales y conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, aprueba las estructuras orgánicas y ocupacionales de dependencias y entidades de la APF.

Además, fija los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la integración del informe Presidencial del Poder Ejecutivo (LOAPF, Art. 31, fracción XX).

<sup>98</sup>SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. Desde su creación, en diciembre de 1982 (SECOGEF, Secretaría de la Contraloría General de la Federación) ha sido impulsada la modernización de la gestión pública, la atención al ciudadano y el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública Gubernamental para alcanzar una Administración Pública Federal eficiente, eficaz y productiva. Lo anterior se traduce en un manejo honesto de los recursos públicos; gestión pública ágil en los trámites gubernamentales que realiza el ciudadano con el gobierno; desempeño honrado de los servidores públicos, evitando y previniendo no incurrir en responsabilidades por anomalías.

<sup>99</sup>Dando así un puntual cumplimiento al Título cuarto de la CPEUM, en materia de responsabilidades. Además, entre sus atribuciones de vigilancia y control de la gestión pública hasta el 10 de abril de 2003, se distinguen las siguientes (LOAPF, Art. 37):

- a) Organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública Gubernamental.
- b) Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- c) Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. Para ello podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.
- d) Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y coordinar a los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la APF.
- e) Establecer las bases generales para realizar auditorías directas a las dependencias y entidades de la APF; en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control; designa comisarios de órganos de vigilancia de la propia Secretaría ante las dependencias, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Paraestatal.
- f) Administra el patrimonio inmobiliario federal.

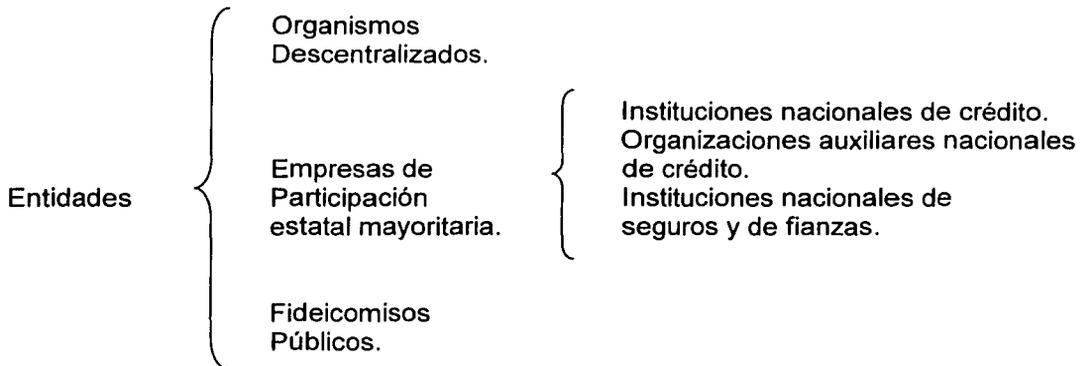
<sup>100</sup>**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.-** Está representada por el conjunto de unidades administrativas que formalmente se integran en la APF y que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) llama Entidades. Es muy diversificada la

<sup>98</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 22,23 y 27, a partir del 10 abril 2003 Secretaría de la Función Pública

<sup>99</sup> Enriquecimiento ilícito de los Servidores Públicos, pág. 60-63

<sup>100</sup> Contraloría Gubernamental, pág.37-39

naturaleza de las entidades paraestatales, por lo que a continuación se presentan:



**<sup>101</sup>ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.** La descentralización administrativa es una modalidad de organización en la administración pública federal o estatal, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica y patrimonio propio a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica. Su titular es un director general, designado por el Ejecutivo Federal, quien se encarga de que se cumplan los lineamientos establecidos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de vigilar el cumplimiento del reglamento interior de la entidad a su cargo; además, cumple con las disposiciones legales de informar los resultados de su gestión administrativa al Ejecutivo Federal.

Los organismos descentralizados son instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal. Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; están orientados a la prestación de un servicio público o social, a la explotación de bienes o recursos, propiedad de la nación, a la investigación científica y tecnológica o a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En consecuencia, se puede resumir que las características más importantes de los organismos descentralizados son los siguientes:

- Su creación por ley o decreto.
- Tener personalidad jurídica propia.
- Un Patrimonio propio.
- El Objeto conforme a lo establecido en la ley que lo creó.

Los organismos descentralizados más comunes: Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Casa de Moneda de México, Colegio de Bachilleres, Instituto Politécnico Nacional (IPN), etc.

**<sup>102</sup>EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA** o denominadas de economía mixta permiten la asociación del Estado con los particulares para la

<sup>101</sup> Curso de introducción a la Administración Pública Federal, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en noviembre de 2002. Así como; Contraloría Gubernamental, pág. 63-66

<sup>102</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 67-70

consecución de fines específicos, mediante la constitución de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles y son aquéllas en las que actualmente, el Gobierno Federal es propietario de más del 50% de capital social; en la constitución de su capital figuran acciones de serie especial que sólo pueden suscribir el Gobierno Federal y están integradas por:

- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

<sup>103</sup>**FIDEICOMISOS PÚBLICOS.** Son aquéllos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Poder Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo. Cuentan con una estructura análoga a las de otras entidades y tienen su comité técnico; además, la SHCP debe fungir como el fideicomitente único de la Administración Pública Federal (Ley Federal de Entidades Paraestatales LFEP, Art. 40).

Con base en lo anterior, se identifican diversos elementos esenciales que la legislación establece al respecto, pudiendo ser:

- Que sean establecidos por la Administración Pública Federal.
- Que su finalidad sea auxiliar al Ejecutivo en las áreas prioritarias del desarrollo nacional.
- Que la estructura que adopten sea análoga a la de otras entidades, similares entre sí.

**ENTIDADES CON ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DIRECTA.** Son las entidades paraestatales a las que se les asigna presupuesto en forma directa por la importancia que representan para la actividad económica del país; en consecuencia, integran y presentan su cuenta pública, por ejemplo, a continuación se muestran las más comunes:

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Instituto Mexicano del Seguro Social;
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;
- Comisión Federal de Electricidad;
- Luz y Fuerza del Centro;
- Petróleos Mexicanos.

<sup>104</sup>**SECTORIZACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.** En virtud de la imposibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo vea de manera directa a los titulares de las entidades paraestatales, los aspectos más relevantes para mantenerse informado, surge la sectorización a efecto de realizar su coordinación y supervisión; agrupándolas por sectores en las Dependencias del Poder Ejecutivo, lo que resulta indispensable para dar congruencia y coherencia a sus actividades, considerando el objeto de cada una de ellas, en relación con la esfera de su competencia.

---

<sup>103</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 71-73

<sup>104</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 74, 76-79

En atención a las actividades que desarrollan las entidades paraestatales; se agrupan en sectores, encabezados por una dependencia, que se denomina cabeza de sector o coordinadora de sector.

La coordinadora de sector tiene como funciones coordinar la presupuestación por programas, proyectos y actividades, así como la evaluación de los resultados del sector; en virtud de que por medio de ésta, se remite vía transferencias, en el Capítulo 4000, a las entidades paraestatales el presupuesto autorizado para que se aplique conforme al clasificador por objeto del gasto.

La <sup>105</sup>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, actualmente Secretaría de la Función Pública), es una dependencia de apoyo y vigilancia que no se involucra directamente en realizar las actividades y la operación de las Dependencias y Entidades. Asimismo, su misión, visión y objetivos son los siguientes:

La **misión** es abatir los niveles de corrupción en el país, dar absoluta transparencia a la gestión pública, vigilar el desempeño de la APF, e impulsar la mejora continua en la calidad de la gestión pública.

La **visión** radica en que la sociedad tenga confianza y credibilidad en las Instituciones Públicas.

Sus <sup>106</sup>**objetivos** son prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como impulsar el enfoque preventivo en el combate a la corrupción; ya que, es pieza clave para lograr el éxito; es lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo.

Impulsar el desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la APF para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en el trabajo que realizan.

Los objetivos y acciones como instrumentos, para prevenir y combatir la corrupción se pueden considerar los siguientes:

Abatir los niveles de corrupción.- Centrar la atención en el análisis y la mejora continua de los controles internos en las instituciones; principalmente, de aquéllos relacionados con los programas sustantivos o áreas de alto riesgo de corrupción como por ejemplo adquisiciones, obra pública, tesorería, etcétera. Este esfuerzo se acompañará de las auditorías y revisiones necesarias para garantizar la efectividad de los controles en el ejercicio del presupuesto.

Localizar y sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.- Es una premisa del objetivo y alcance de la auditoría pública en la aplicación de las Normas Generales de Auditoría Pública, pruebas, técnicas y procedimientos para obtener la evidencia

---

<sup>105</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 114-117

<sup>106</sup> Auditoría Comprehensiva, un Moderno Concepto en la Auditoría Gubernamental, Cap. II. El Control y Evaluación Gubernamental, pág. 27-70.

documental que acrediten las irregularidades y sin distinción alguna castigar conductas y hechos ilícitos.

Verificar que haya transparencia en la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.- Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades sea claro para la sociedad en su operación, la aplicación de recursos y los resultados se reflejen en el cumplimiento de los programas. Una condición indispensable de la función pública será abrir los espacios y dar acceso a la información en forma organizada.

Administrar con eficacia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.- Mantener y utilizar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación como parte de los recursos que tiene el país.

<sup>107</sup>Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública (SECODAM) en forma directa y selectiva, practica auditorías preferentemente integrales y con objetivos particulares a determinadas áreas de la operación de una dependencia o entidad, como pueden ser en adquisiciones y obra pública, inspección de importaciones y vigilancia de fondos y valores, siendo su ámbito de actuación la totalidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, se puede considerar que en materia de vigilancia, control, supervisión y evaluación de la gestión pública, las contralorías y los órganos internos de control, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, constituyen un instrumento preventivo y correctivo para combatir y erradicar la corrupción así como la impunidad, a efecto de dar transparencia a la gestión pública federal y se apliquen los recursos federales correctamente. Además, para reconocer la función de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.-** El fundamento de sus atribuciones las encontramos previstas en el título tercero capítulo II del Poder Legislativo, Sección V de la Fiscalización Superior de la Federación, artículo 79, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se establece que la entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley, teniendo a su cargo:<sup>108</sup>

I. Fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los Entes Públicos Federales, así como cumplir los objetivos de los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También, fiscalizará los recursos federales que ejerzan las Entidades Federativas, los Municipios y los particulares.

---

<sup>107</sup> La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición Actualizada, pág. 52-57

<sup>108</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 115-123

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe, se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderán los comentarios y observaciones de los auditados, los cuales tendrán carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

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

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar, directamente, a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de la constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la federación para el ejercicio de sus funciones.

## ***2.- Instrumentos normativos para la planeación y control de los recursos económicos de la Federación***

<sup>109</sup>Diciembre de 1976 es un mes histórico en la administración pública federal, en virtud de que se establece el marco jurídico que sirvió de fundamento inicial para la Reforma Administrativa, la cual estuvo constituida por tres ordenamientos básicos, cuyas iniciativas fueron recibidas en el Poder Legislativo del Estado Mexicano, simultáneamente, durante el primer mes de la administración del Presidente de la República Lic. José López Portillo, se promulgó la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, en el Diario Oficial de la Federación, así como las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y

---

<sup>109</sup> La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 40-48

la <sup>110</sup>General de Deuda Pública. Ambas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 31 del mismo mes y año antes mencionado.

También, ocurrió la transformación orgánica y la creación de la <sup>111</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto para el control integral de la planeación, programación y presupuestación de los programas sectoriales que, por conducto del Ejecutivo Federal, se encargaría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento, tanto en inversión como en gasto corriente y evaluar los resultados de su gestión.

Entre las principales atribuciones que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en esa época, resaltan las siguientes:

1. Recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal.
2. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública paraestatal, hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Propio Gobierno Federal y del <sup>112</sup>Departamento del Distrito Federal.
3. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación así como del Distrito Federal.
4. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal.
5. Llevar a cabo el trámite y registro requeridos para el control y vigilancia del ejercicio del gasto público, de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con sus leyes respectivas.
6. Cuidar que se realice y consolide la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la <sup>113</sup>Contaduría Mayor de Hacienda.
7. Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Distrito Federal.
8. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación o las sociedades e instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales.
9. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, Municipios, Instituciones o particulares, cual quiera que sean los fines a que se destinen.
10. Intervenir en los actos o contratos, relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos.

<sup>110</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 40-42

<sup>111</sup> Actualmente, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<sup>112</sup> A partir de 1998, Gobierno del D.F.

<sup>113</sup> Auditoría Superior de la Federación, a partir de diciembre, 2000

11. Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar investigaciones cartográficas de la República, así como establecer los lineamientos generales de la estadística general del país, y
12. Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Distrito Federal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como una dependencia normativa, para desempeñar sus funciones y vigilar las acciones de la Administración Pública Federal, procedió por decreto a publicar en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1978 la creación de cuatro Direcciones Generales:

- Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- Dirección General de Auditoría Gubernamental.
- Dirección General de Programación Regional.
- Dirección General de Coordinación Normativa para las Delegaciones.

El 8 de diciembre de 1978, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las modificaciones que adicionó el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para atribuir a la Secretaría de Comercio, la intervención en las adquisiciones de toda clase, que realizarán las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, cuyo artículo primero transitorio derogó la fracción XV del artículo 32 de la propia ley, que asignaba esta responsabilidad a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Actualmente ésta actividad la tienen encomendadas las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública.

#### <sup>114</sup>Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Con los tres ordenamientos jurídicos que constituyeron la base fundamental para el inicio de la Reforma Administrativa de 1977, se constituye la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal promulgada, simultáneamente, con sus homólogas: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Deuda Pública, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 29 y 31 de diciembre de 1976, respectivamente.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal actualizó el concepto y caracterización del gasto público federal, ya que sus bases se habían establecido desde la década de los años treinta, o sea, con una anterioridad de más de cuarenta años, en la que fue expedida la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935 y sus tres reglamentos sucesivos de 1935, 1937 y 1938.

Lo anterior fue lo más importante de la reforma; estableció el vínculo entre la planeación, programación y presupuestación de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, con las bases para su preparación, ejercicio y control del presupuesto de egresos de la federación.

---

<sup>114</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 28-36

<sup>115</sup>La Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo a su cargo la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, con base en directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social. Se añadió que el gasto se sustenta en presupuestos realizados, con apoyo en programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

<sup>116</sup>Lo más trascendente de esta Ley fue modernizar la administración del gasto público federal, destacando la decisión de incluir, en los presupuestos, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo o deuda pública, tanto de los poderes Legislativo y Judicial, como de la Administración Pública Federal (Poder Ejecutivo) e inclusive la del <sup>117</sup>Distrito Federal.

Cabe destacar, que la Ley de referencia se refiere a las <sup>118</sup>entidades paraestatales, pese a que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estableció una clara distinción entre dependencias de la administración centralizada y "entidades" a todos los poderes, instituciones, dependencias, organismos y fideicomisos de que se ocupa, ignorando la práctica y sutil diferenciación introducida por un instrumento jurídico que consideró simultáneamente a las entidades paraestatales como a los poderes legislativo y judicial, dando margen a confusión y múltiples aclaraciones o inconformidades.

Se estableció que por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Ejecutivo Federal podía autorizar la participación estatal en empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, bien sea para su creación o constitución o para aumentar su capital o patrimonio.

También, para constituir o incrementar fideicomisos públicos únicamente con la autorización expresa del presidente de la República, emitida a través de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto; quedando facultada para proponer al Ejecutivo Federal su modificación o disolución, cuando así conviniera al interés público.

En esa época, responsabilizó a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las entidades paraestatales, agrupadas en el sector bajo su coordinación sectorial, y se estipuló que únicamente se podrían concertar créditos para financiar programas de la Administración Pública Federal con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

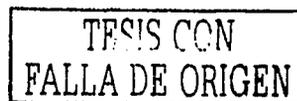
Se precisó que cada una de las entidades a cuyo gasto se refiere la Ley, para el ejercicio del presupuesto, habrían de llevar su propia contabilidad, con las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto; en la inteligencia de que los catálogos de cuentas que deberían utilizar el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las

<sup>115</sup> Para recobrar la confianza en el Gobierno, pág. 268-271

<sup>116</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, pág 424, edición 1987

<sup>117</sup> A partir de 1998, Gobierno del D.F.

<sup>118</sup> Para recobrar la confianza en el Gobierno, pág. 272-276



Secretarías de Estado y departamentos administrativos, así como la Procuraduría General de la República, serían emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y para las entidades paraestatales habrían de ser autorizados expresamente por la Dependencia antes citada.

Establecieron disposiciones para prevenir que todos aquéllos que efectuaran gasto público quedarían sujetos a la obligación de proporcionar a la propia Secretaría la información que les solicitara y permitirían la práctica de visitas o auditorías para la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones legales; además consideraron que las entidades paraestatales, reportarían al coordinador de sector, <sup>119</sup>datos presupuestales, contables financieros y de toda índole que se les requiera; adicionalmente las dependencias y entidades debían de contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades con respecto al ejercicio del gasto público; asimismo, dispuso que deberían <sup>120</sup>instalar los órganos de auditoría interna.

### **3.- El control de las responsabilidades de los servidores públicos<sup>121</sup>**

<sup>122</sup>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos, a partir del 1º de mayo de 1917, quedó establecida la regulación que prevaleció a 1982 y en términos generales hasta 2003, en que se considera como servidores públicos a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de las Dependencias y al procurador general de la República, a quienes se señaló como responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales). <sup>123</sup>Asimismo, se determinó como responsables a los gobernadores de los Estados y a los diputados a las legislaturas locales por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales, precisando que el Presidente de la República, durante el tiempo de su mandato, sólo podía ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común<sup>124</sup>, relativos al artículo 212 del Código Penal (Delitos Cometidos por Servidores Públicos), situación que prevalece a la fecha.

<sup>125</sup>Tratándose de delitos comunes, se dispuso que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros integrantes, si hubiere lugar o no a proceder contra el acusado, en cuyo caso, siendo afirmativo, éste por ese solo hecho quedaría separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes; excepción hecha del Presidente de la República, a quien únicamente habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial<sup>126</sup>.

<sup>119</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 425, edición 1987

<sup>120</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 426, edición 1987

<sup>121</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, pag 456, edición 1987

<sup>122</sup> Apuntes del Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en el Diplomado de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México en 1999 apartado, Bases Constitucionales de las Responsabilidades de los servidores Públicos, pág. 1814-1917

<sup>123</sup> Enriquecimiento ilícito de servidores públicos, pág. 51-53, 85-92

<sup>124</sup> Art. 108 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>125</sup> Enriquecimiento ilícito de servidores públicos, pág. 54-56 y 92

<sup>126</sup> Art. 109 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cuando el caso resulte negativo y razonando el precepto mismo sobre la índole de su mandamiento, se dispuso que no habría lugar a ningún procedimiento; sin embargo, tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara su curso; cuando el acusado hubiere dejado de tener fuero, ya que la resolución de la cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación, no absolvía ni condenaba, únicamente llevaba a cabo o no el acto indispensable para que el inculpado quedara a merced de la potestad judicial común<sup>127</sup>.

Con relación al fuero, se previno que no gozaban de éste los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales o comunes, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de un empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el período en que conforme a la ley, se disfrutara de fuero<sup>128</sup>.

<sup>129</sup>La regulación constitucional en relación con delitos oficiales variaba totalmente, toda vez que en su conocimiento intervenía no una, sino las dos Cámaras la de diputados, como órgano de acusación y la de senadores como órgano de instrucción y de sentencia en la inteligencia que esta última no podía actuar sin la previa acusación del fiscal, que lo era la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores iniciaba entonces un verdadero juicio justificativo de la denominación de Gran Jurado, debiendo practicar las diligencias que estimara convenientes y oyendo al acusado para concluir con una declaración que era auténtica sentencia, ya fuera que absolviera o condenara, puesto que si condenaba habría de aplicar como pena la privación definitiva del puesto y si absolvía ningún otro tribunal se ocuparía del caso. La privación del cargo resultaba sin perjuicio de que se impusiera al funcionario la pena consistente en no obtener otro empleo por el tiempo que hubiese determinado la ley<sup>130</sup>.

Además, cuando el mismo hecho tuviera otra pena señalada en la ley, el acusado habría de quedar a disposición de las autoridades comunes para ser juzgado y castigado con arreglo a ella<sup>131</sup>.

Por otra parte, se determinó que las resoluciones del Gran Jurado, en todos los casos, serían inatacables y se concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

<sup>132</sup>Otras prevenciones establecidas fueron consistentes en que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no se concedería al reo la gracia del indulto; la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después así como en demandas del orden civil, no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario<sup>133</sup>.

De los siete artículos integrantes del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de ellos, el artículo 111, fue objeto de tres reformas por

<sup>127</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, pág. 526

<sup>128</sup> Art. 109 del Título Cuarto de la Constitución

<sup>129</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, pág 457, edición 1987

<sup>130</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, pág's 528 y 529

<sup>131</sup> Art. 111 del Título Cuarto de la Constitución

<sup>132</sup> Enriquecimiento ilícito de servidores públicos, pág. 51-56

<sup>133</sup> Arts. 112, 113 y 114 del Título Cuarto de la Constitución



decretos publicados respectivamente, en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1928, el 21 de septiembre de 1944 y el 8 de octubre de 1974; sin embargo, como se expresa en la Exposición de Motivos de la iniciativa para reformar el Título Cuarto, promovida en 1982, las modificaciones antes citadas fueron intrascendentes y vanas, toda vez que se contrajeron a "regular procedimientos de remota aplicación".

Se determina un capítulo especial, reglamentario de la parte final del Artículo 111 constitucional, en el que se previno que independientemente del procedimiento penal correspondiente, contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los <sup>134</sup>territorios federales, el presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, podía solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, fijándose los procedimientos que debían observarse con respecto al caso.

<sup>135</sup>Por último, queda establecido que las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, e inclusive, no debía atenderse sólo al caso en que pudiera probarse que el <sup>136</sup>enriquecimiento indebido era fruto de un delito, sino a todos aquellos en los que no fuera posible lograr la prueba del acto de origen del enriquecimiento, bien porque no se hubiera dejado huella o porque el enriquecimiento proviniera de otros medios que, aunque sin constituir delito, no fueran los legítimamente idóneos para adquirir se procedería penalmente (Artículo 224 del Código Penal Federal).

#### **4.- Control Programático Presupuestal<sup>137</sup>**

➤ El control programático presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercido (aplicación del presupuesto autorizado) por los tres poderes de la Unión y una tercera, que se traduce en el control político, que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras para informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

Los campos de operación del control legislativo se basan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente, en sus Artículos 73, 74, 90 y 93, así como en las respectivas leyes orgánicas del Congreso de la Unión, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, etc.

➤ <sup>138</sup>El control administrativo, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, tal vez, el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, es constitutivo del control de la

<sup>134</sup> Hoy 2002, Estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

<sup>135</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 459, edición 1987

<sup>136</sup> Enriquecimiento Ilícito de servidores públicos, pág. 56-66

<sup>137</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 469, edición 1987

<sup>138</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 470, edición 1987

Administración Pública Federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas. Esta variante del control puede ser clasificada desde seis puntos de vista o criterios diferentes.

El primero proviene del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que se pueden advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse como control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer criterio radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que permite reconocer, en primer lugar, al control preventivo, es el que tiene lugar antes de que los actos propiamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes.

En segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa y por último el conclusivo, también denominado a posteriori, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

El cuarto corresponde a la forma de actuación de los órganos de control, por una parte, la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos efectuados. Por la otra, figuran los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público, en un tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, de acuerdo con el mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

El quinto criterio relativo al sujeto activo u órgano que realiza el control y, en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los miembros de la misma, como en el caso de las firmas de despachos de auditores que se contratan para el efecto. También, puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, Auditoría Superior de la Federación, o bien en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad, cuando se realiza por el Ente que administra la Justicia Federal o por tribunales administrativos autónomos.

El sexto se establece en función de los resultados del control administrativo, y así puede ser formal, cuando sólo confirma que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con efectos únicamente de cumplimiento, con la intervención de los órganos internos de control, determinan derechos y obligaciones o constituyen el

fundamento para realizar acciones posteriores, ya sea para su corrección o de orden sancionador.

<sup>139</sup>En lo que se refiere al control judicial o jurisdiccional, corresponde al Ente que administra la Justicia Federal (Artículos del 94 al 107 de la Constitución, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federales Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales) y puede clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se apegan a los imperativos y garantías de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o como control de legalidad, en tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieran presentar las personas de derecho público.

En este caso, como también sucede entre los otros dos poderes y que resulta prolijo mencionar, se dan las excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por medio de tribunales administrativos, o por la propia Administración Pública, en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas, y aún más por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas o de orden penal, cuando se trata del caso exclusivo del Presidente de la República.

Asimismo, en materia de control para las entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, se reglamenta el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de regular la constitución, organización, funcionamiento, vigilancia, fusión, extinción, transformación y disolución de las mismas, así como su relación con el Ejecutivo Federal.

Un elemento primordial del control consiste en la forma, esto es, las vías, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente en el ente federal.

<sup>140</sup>Los procedimientos o sistemas pueden variar, desde la expedición de normas a las que deben sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los métodos o estructuras de organización interna de control, la práctica de auditoría pública, directas o externas, la solicitud de informes y la inspección de diversos actos, llegando hasta la propuesta de medidas correctivas y aún más, a la imposición de sanciones, así como en su caso, al estar frente a conductas delictivas (daño patrimonial), a la denuncia de hechos ante el Ministerio Público Federal.

<sup>141</sup>La fundamentación legal de este tipo de acciones de control es sumamente abundante en nuestra legislación administrativa; basta mencionar al respecto las disposiciones de la Constitución, relacionadas con el adecuado manejo de los recursos de la federación y la responsabilidad de los servidores públicos, tales como los Artículos 108 a 114, 126 y

---

<sup>139</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 470, edición 1987

<sup>140</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 485, edición 1987

<sup>141</sup> Apuntes del Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en el Diplomado de responsabilidades de los servidores públicos en México en 1999, Apartado de SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

134, al igual que, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial, de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de Obras Públicas, de Adquisiciones; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; de Deuda Pública, de Bienes Nacionales, de las Entidades Paraestatales, Planeación y los acuerdos generales de administración.

Lo anterior es tanto más evidente si se advierte que, actualmente, en los términos de la Fracción XXIV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, constituye una infracción específica que puede ocasionar la imposición de las sanciones que se establecen por dicho ordenamiento, el que pueda implicar incumplimiento de alguna disposición jurídica relacionada con el servicio público.

<sup>142</sup>También, se pueden derivar sanciones por conductas delictivas a los servidores públicos establecidas en el *Título Décimo del Código Penal Federal, particularmente las comprendidas en los artículos 214, 215, 217, 220 y 221*, relativas a los delitos de ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencia.

Más aun, en el artículo 223 del Código Penal Federal para sancionar el delito de peculado se establecen las condiciones típicas para determinar la desviación en la aplicación de los bienes o por la distracción de los mismos.

<sup>143</sup>En tal virtud, se puede concluir que, en lo que respecta al control, su marco jurídico se encuentra, por una parte, fincado en dispositivos jurídicos que en forma directa se relacionan a él en cuanto a su objeto, sujeto, forma y finalidad; y por otra, en todos aquellos preceptos y ordenamientos, prácticamente imposibles de precisar y definir, que de manera específica y particular resultan involucrados.

En consecuencia, y para considerar lo que con propiedad constituye el marco jurídico y administrativo del control en la Administración Pública Federal, solamente resulta factible hacer referencia a los dispositivos legales que guardan un vínculo directo y en forma genérica con el control, en función de la jerarquía que les corresponde y en relación con la obligatoriedad de sus normas, apegado al principio de supremacía y rango legislativo que se consigna en el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Disposiciones Constitucionales, relativas al control: artículos 16, 22, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D y F; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 108 al 114, 126, 127, 133 y 134.

## **5.- Responsabilidades de los Servidores Públicos**

<sup>144</sup>El Título Cuarto de la Constitución (CPEUM) fue objeto de una reforma integral, requerida de 1917 a 1982, ya que sólo había sido objeto de modificación en uno de sus preceptos, y ello de manera intrascendente, para la regulación de procedimientos de

<sup>142</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 491, edición 1987

<sup>143</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, 262-264

<sup>144</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 515, edición 1987.

muy remota aplicación y a más de sesenta años de vigencia, en un país, con pleno crecimiento y desarrollo, en diciembre de 1982 <sup>145</sup>se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así mismo después de veinte años se reafirma con la actualización de la citada ley, para dar paso a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día trece de marzo del año dos mil dos.

<sup>146</sup>*Al denominarse "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", también en los preceptos constitucionales comienza por definir a éstos que, para efecto de las responsabilidades que establece, lo serán todos quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), cualquiera que sea su rango, jerarquía, origen o lugar de adscripción, dando por terminado así con el injustificado distingo entre empleados y funcionarios, para sujetar a unos y otros a un principio general de responsabilidad constitucional. Procediendo a reglamentar el Título Cuarto de la Constitución con procedimientos aplicables al respecto, se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

<sup>147</sup>Por otra parte, se establece en la CPEUM para los servidores públicos, cuatro tipos de responsabilidad (artículos 109, fracciones I, II y III; 111, párrafo 8º):

- a) **La política.-** Funciona para los secretarios de Estado y los directores generales o equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, cuando en el ejercicio de sus cargos se incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio del interés público o de su buen despacho. Esta responsabilidad, no aplica por la simple expresión de las ideas.

Se tramita mediante el juicio político y sus sanciones consisten en inhabilitación para ejercer cargos, empleos o comisiones públicas, o la destitución. (Art. 109 fracción I).

- b) **La penal.-** Cualquier servidor público, y se define, persigue y sanciona conforme al Código Penal Federal; sus sanciones consisten en penas de prisión, multa y destitución e inhabilitación. (Art. 109 fracción II).

- c) **La administrativa.-** Para sancionar a cualquier servidor público por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño del servidor público. (Art. 109 fracción III).

- d) **Responsabilidad Civil.-** Artículo 111, párrafo 8º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo objeto es reglamentar los principios generales establecidos por la Constitución que puntualiza los aspectos referentes a:

<sup>145</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 49-55

<sup>146</sup> Enriquecimiento ilícito de servidores públicos, pág. 49-51

<sup>147</sup> Apuntes del Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en el Diplomado de responsabilidades de los servidores públicos en México en 1999, Apartado, Sistema de Responsabilidades, Bases Constitucionales, Definición del concepto de "servidores públicos".

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

<sup>148</sup>Referente a las conductas por las que puede proceder el juicio político, se consideran los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos esenciales, tales como el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a una o varias entidades federativas de la misma o a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal, así como a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales.

Con respecto al procedimiento aplicable al juicio político, la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación, en tanto que la de Senadores constituye el jurado de sentencia, resolviendo y aplicando la correspondiente sanción.

Las denuncias ante la Cámara de Diputados pueden plantearlas cualquier ciudadano bajo su responsabilidad, por escrito y con los elementos de prueba, en la inteligencia de que no producen efecto alguno las denuncias anónimas.

Una vez recibida la denuncia, la Cámara de Diputados practica todas las diligencias requeridas para comprobar la conducta, características y circunstancias de la misma. Informa al denunciado para que se defienda por escrito o personalmente, con aportación de las pruebas que estime pertinentes y la formulación de los alegatos que convengan a su interés.

Con la evidencia documental, se envía el caso a discusión en la Cámara de Diputados, con la finalidad de que se determine si procede o no la acusación. En el primer evento, si se resuelve que no ha procedido acusar al servidor público, éste continúa en el ejercicio de su cargo, pero en caso contrario, se pone al acusado a disposición de la Cámara de Senadores, donde podrá volver a alegar lo que a su derecho convenga.

En el Senado, se llevan a cabo las votaciones y el Presidente del mismo, en su oportunidad, formula la declaratoria que corresponda, sabiendo que las sanciones aplicables, en el caso de declararse culpable al servidor público, consisten en la destitución y la inhabilitación para el desempeño de sus funciones, empleos o cargo públicos de cualquier naturaleza.

---

<sup>148</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 516, edición 1987

<sup>149</sup>En cuanto a la responsabilidad administrativa, la Ley establece, en un verdadero código de conducta, las obligaciones de los servidores públicos por cuya vulneración procede su exigencia, que pueden subdividirse en obligaciones de cumplimiento y obligaciones de abstención (artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

### <sup>150</sup>**OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO**

1. Dar cumplimiento con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado.
2. Realizar y ejecutar legalmente, los planes, programas y presupuestos que en su caso, sean de su competencia.
3. Cumplir estrictamente con las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
4. Aplicar los recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que les sean atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos.
5. Custodiar y cuidar la documentación e información que por su empleo, cargo, o comisión conserven bajo su cuidado y responsabilidad, o a la que tengan acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida.
6. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tengan relación, con motivo de su trabajo.
7. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
8. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a que se hizo mención con anterioridad.
9. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Instancia correspondiente, en los términos señalados por la Ley.
10. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Contraloría o del Órgano Interno de Control, conforme a la competencia de éstos.
11. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado.

<sup>149</sup> Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en México del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Capítulo I, pág. 6-11

<sup>150</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 517, edición 1987

12. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

### **<sup>151</sup>OBLIGACIONES DE ABSTENCIÓN**

1. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten.
2. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.
3. Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado por cualquier otra causa en el ejercicio de su función.
4. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir, sin causa justificada, a sus labores.
5. Abstenerse de otorgar con goce total o parcial de sueldo y otras percepciones, licencias, permisos o comisiones, cuando las necesidades del servicio público no lo requieran.
6. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial que la ley le prohíba.
7. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
8. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se hizo mención antes, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.
9. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que antes se ha hecho referencia.

<sup>152</sup>Con el fin de combatir el vicio social del nepotismo, resulta de interés referir que sus términos, alcances y repercusiones, se fijaron los criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en lo referente a familiares de los servidores públicos, comprendidos dentro del cuarto grado de parentesco, ya fuere por consanguinidad, afinidad o civil, lo cual resulta congruente con los artículos del <sup>153</sup>292 al

<sup>151</sup>: La Contraloría y el Control Interno en México, página 518, edición 1987

<sup>152</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, edición 1987

<sup>153</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 519, edición 1987

300 del Código Civil Federal vigente, relativos al parentesco de los familiares incluidos en la restricción:

- Parentesco por consanguinidad: padres, abuelos, bisabuelos, tatarabuelos, hijos, nietos, bisnietos, tataranietos, hermanos, medio hermanos, tíos y sobrinos carnales, primos hermanos y tíos y sobrinos segundos carnales.
- Parentesco por afinidad: suegros, padrastrros, padres de los suegros, abuelos de los suegros, bisabuelos de los suegros, yernos o nueras, hijastros o entenados, cuñados y hermanastros, sobrinos carnales del cónyuge, tíos segundos, primos hermanos y sobrinos segundos del cónyuge.  
Cabe señalar que el parentesco por afinidad, solamente, existe entre el varón y los consanguíneos de la esposa y viceversa, por lo que no existe parentesco de afines a afines, y por otra parte, que si se diere el caso de anulación o disolución por divorcio de vínculo matrimonial, por razón de lógica jurídica, los lazos de parentesco que por afinidad se habían adquirido con dicho vínculo, dejan de surtir efectos en términos de la ley. Esta circunstancia no se da en los casos de muerte del cónyuge, pues en esta eventualidad continuará vigente la relación de parentesco.
- Parentesco civil: conforme a lo dispuesto por el artículo 295 del Código Civil, el parentesco civil surge únicamente por adopción, entre adoptantes y adoptados, por lo que no se tiene vinculación alguna de orden jurídico con los sanguíneos o los afines tanto del adoptante como el adoptado.

## **PROCEDIMIENTO PARA INICIAR Y DESLINDAR RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

<sup>154</sup>Cabe señalar que para intervenir la Dirección de Quejas y Denuncias, el Informe de auditoría pública representa el instrumento idóneo para hacerlo, en virtud de que éste, junto con la evidencia documental que demuestre la observación o la irregularidad representan los preceptos técnicos y jurídicos para que el área de Responsabilidades pueda estar en condiciones de iniciar el procedimiento para exigir la responsabilidad administrativa. Empezará por citar al presunto responsable a una audiencia, le informará la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan; el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) en su caso, conforme a los artículos 132 y 134 de la Ley Orgánica del Ente que administra la Justicia Federal.

<sup>155</sup>Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, las autoridades facultadas a que hace referencia el artículo 3 de la<sup>156</sup> LFRASP o el superior jerárquico con atribuciones expresas debe resolver sobre la existencia de la responsabilidad e imponer al infractor las sanciones administrativas que correspondan y notificar la resolución al interesado, a su jefe inmediato y o, en su caso, al superior jerárquico.

<sup>154</sup> Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en México del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), "Las sanciones por falta administrativa", pág. 11-13

<sup>155</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 520, edición 1987

<sup>156</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Si en el curso de la audiencia, la autoridad competente o el superior jerárquico con facultades para ello, encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advirtiere elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio a que se hace referencia, la Contraloría o el Órgano Interno de Control, podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables, de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, debiendo hacer constar expresamente esta salvedad.

<sup>157</sup> Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. Se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Respecto a la responsabilidad penal, cuando se presenta denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público Federal para proceder penalmente contra algún servidor público que tenga fuero constitucional, se instrumentará en la Cámara de Diputados un procedimiento similar al previsto en materia de juicio político, pero en la propia Cámara y no el Senado, erigida en Jurado de Procedencia, quien resuelve y declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, quedando éste inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

<sup>157</sup> Apuntes del Dr. Luis Humberto Delgado Gutiérrez, Diplomado de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México, en 1999, Apartado, Tipos de Sanciones Disciplinarias.

<sup>158</sup>La responsabilidad penal de un servidor público que no goce de fuero se exige por las vías normales, sin necesidad de algún procedimiento previo.

Como complemento imperativo de la reestructuración legal que se ha realizado, se introdujeron reformas substanciales al Título Décimo del Código Penal Federal, a fin de tipificar como delito las conductas públicas ilícitas de los servidores públicos, mismas que pueden describirse en los siguientes términos:

Ejercicio indebido del servicio público, que se comete cuando el servidor público ejerce las funciones de su empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o si no satisface todos los requisitos legales o bien, si continúa ejerciendo las funciones después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

También, cuando, tiene conocimiento a través de su empleo, cargo o comisión que puede resultar gravemente afectado el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o Ente Federal del Poder Judicial, no informa por escrito a su superior jerárquico o lo evita si está dentro de sus facultades, asimismo, cuando por sí o por interpósita persona sustrae, destruye, oculta, utiliza o inutiliza ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la que tenga acceso o de la que tenga conocimiento.

Abuso de autoridad. Tiene lugar cuando los servidores públicos, para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento o el incumplimiento de una resolución judicial, piden auxilio a la fuerza pública o la emplean con ese objeto, o bien para ejercer sus funciones o con motivo de ellas hacen violencia a una persona sin causa legítima, o la veján o insultan.

Asimismo, cuando indebidamente, retardan o niegan a los particulares, la protección o servicio que tengan obligación de proporcionarles, o impiden la presentación o el curso de una solicitud, adicionalmente en las siguientes <sup>159</sup>eventualidades:

- a. Obliguen que se les entreguen fondos, valores u otra cosa que no se les haya confiado y se lo apropien o dispongan de ellos indebidamente.
- b. Con cualquier pretexto, obtengan de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio.
- c. En el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorguen empleo, cargo o comisión pública, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles, que sean remunerados, a sabiendas que no se prestará el servicio para el que se los nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.
- d. Se autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado.
- e. Otorguen cualquier identificación en que se acredite como servidor público a persona o personas que realmente no desempeñen el empleo, cargo o comisión.
- f. Uso indebido de atribuciones y facultades que comete el servidor público que indebidamente otorgue concesiones, permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre

---

<sup>158</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 521, edición 1987

<sup>159</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 522, edición 1987

impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones, cuotas de seguridad social, y confiera, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocación de fondos y valores con recursos económicos públicos.

- g. También cuando, teniendo a su cargo fondos públicos les dé a sabiendas una aplicación distinta de aquélla a que estuvieren destinados.
- h. Exigir arbitrariamente el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.
- i. Intimidación. Tiene lugar cuando el servidor público por sí mismo o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhibe o intimida a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos. Igualmente, cuando con motivo de la aludida querrela, denuncia o información, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida, que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.
- j. Ejercicio indebido de funciones.- El servidor público, que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue, por sí mismo o por interpósita persona, contratos, concesiones, franquicias, exenciones; efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendientes, parientes o a cualquier tercero con quien tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa
- k. Además, cuando valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones y que no sea del dominio o conocimiento público, haga por sí mismo o por interpósita persona inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico.
- l. Tráfico de influencia.- Recae en el servidor público que por sí solo o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y lo mismo cuando por sí o por interpósita persona, indebidamente, solicita o promueve cualquier resolución o la realización de algún acto materia de empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que le produzca beneficio económico.
- m. Cohecho. El servidor público que por sí mismo o por interpósita persona solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepta una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto, relacionado con sus funciones.
- n. Peculado. Incurre todo servidor público, cuando para usos propios o ajenos distrae de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otro bien perteneciente al Estado. También, cuando indebidamente utiliza fondos públicos u otorga concesiones o exenciones con el objeto de promover la imagen política o social de su persona.

<sup>160</sup>Enriquecimiento inexplicable, (artículos 41 y 42 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en relación con el 224 del Código Penal Federal) que tiene lugar cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo incremento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

<sup>161</sup>Con las reformas a los artículos 1916, 1916 bis y 2116 del Código Civil Federal, queda definido el daño moral, haciéndolo consistir en la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de él mismo tienen los demás. Para el efecto, se establece que cuando un acto u omisión ilícitos producen un daño moral, el responsable del mismo tiene la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual; con la expresa salvedad de que no estará obligado a ello quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión de ideas de información, en los términos y con las limitaciones prevenidas **por los Artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

## DECLARACIONES PATRIMONIALES

Las declaraciones patrimoniales son los documentos que todo servidor público está obligado a elaborar para que la Autoridad competente e inclusive la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal le lleve cuenta y registro de su patrimonio y para tal efecto, se deberá contar con un expediente por cada servidor público.

Cuando un servidor público toma posesión de su cargo se ve obligado a presentar la declaración inicial y por otra parte, el que entrega la de conclusión del encargo a los 60 días naturales siguientes a la fecha de la entrega o toma de posesión.

Con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 37, fracciones I y II, se deberá presentar la Declaración Inicial de Situación Patrimonial o de Conclusión del Encargo, dentro de los 60 días naturales siguientes, a la toma de posesión o separación del encargo, respectivamente.

En la Declaración Inicial o de Conclusión del Encargo la información que se deberá asentar, será aquélla que exista en el momento de preparar la declaración. Cualquier movimiento posterior a la presentación de la Declaración Inicial en el patrimonio del Servidor Público se asentará en la siguiente Declaración de modificación patrimonial, que se presenta durante el mes de mayo, de cada año, de conformidad con el artículo 37, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o bien en la de conclusión del cargo. Los servidores públicos que no presenten las declaraciones mencionadas independientemente de su situación legal, se harán acreedores a las sanciones que establece la Ley antes citada.

<sup>160</sup> Enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, pág. 85-95

<sup>161</sup> Apuntes del Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Diplomado de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México, en 1999, Apartado Facultad Sancionadora

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **Capítulo III. FACTORES TÉCNICOS Y JURÍDICOS MEDIANTE LOS CUALES LA AUDITORÍA PÚBLICA COMBATE Y PREVIENE LA CORRUPCIÓN**

#### **1.-Factores técnicos**

- a) Normas Generales de Auditoría Pública.
- b) Técnicas y procedimientos de Auditoría Pública.
- c) Guías de Auditoría Pública.
- d) Planeación de la Auditoría Pública.
- e) Programa de Auditoría.
- f) Cuestionarios de control interno.
- g) Papeles de trabajo de Auditoría Pública.
- h) Informe de Auditoría Pública y de Seguimiento.
- i) Actuación del auditor y Control de la Auditoría.

#### **2.-Factores jurídicos**

- a) Fundamentación del inicio u orden de visita de Auditoría.
- b) Difusión de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para evitar las causas que provocan el incumplimiento a la Normatividad.
- c) Determinar responsabilidades conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Motivar, fundamentar y probar las responsabilidades, aplicables a los Servidores Públicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **Capítulo III. FACTORES TÉCNICOS Y JURÍDICOS MEDIANTE LOS CUALES LA AUDITORÍA PÚBLICA COMBATE Y PREVIENE LA CORRUPCIÓN**

### **1.-Factores técnicos**

La <sup>162</sup>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), presenta los objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos, responsables e indicadores de evaluación, para que le permitan prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad.

El PNCTDA ha considerado en sus objetivos, estrategias y líneas de acción, procesos e indicadores para medir el cumplimiento del Programa y las acciones para prevenir y combatir la corrupción, por lo que establece un nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control (OIC's). Su objetivo es privilegiar la función preventiva para fomentar las condiciones de transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas que acrediten la confianza de la sociedad mediante acuerdos de mejora con las dependencias y entidades de la APF, a fin de aportarles un valor agregado y combatir la corrupción sancionando conductas y hechos indebidos en un marco de estricto rigor legal. Haciendo énfasis en la prevención y adopción de acciones preventivas tendientes a abatir los niveles y prácticas de corrupción e impunidad.

Además, en materia de Auditoría, Control, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, establece como objetivos:

- Evaluar los resultados con base en indicadores que se hayan acordado en cada caso.
- Verificar que el presupuesto se ejerza de manera óptima y eficiente y de conformidad con los montos y calendarios autorizados.
- Lograr la racionalización en el uso de los recursos públicos que se utilizan para la contratación de recursos humanos, adquisiciones, obras públicas y servicios, así como en el uso, baja y destino final de bienes muebles;
- Lograr prácticas de auditoría más efectivas, eficientes y con énfasis en los resultados.

La evaluación de la gestión pública se realizará mediante:

- La verificación del ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos, y el apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.
- La comprobación del cumplimiento de los objetivos, programas y metas institucionales y sectoriales, revisando especialmente que los recursos se

<sup>162</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

apliquen de conformidad con los montos y calendarios autorizados y con apego a la normatividad en la materia.

- Determinar las principales causas y problemática que originan observaciones recurrentes y proponer la mejora regulatoria y de procesos administrativos y presupuestales que inciden en la generación de las mismas.
- Mantener una constante y eficiente comunicación con los órganos fiscalizadores y de control, con el fin de identificar las observaciones que por su importancia se deban incluir en el Sistema de Seguimiento de Asuntos Relevantes con presunta responsabilidad.

Por lo que se refiere al Poder Judicial en materia de Contraloría (Suprema Corte de Justicia de la Nación), con base en las facultades y obligaciones de control, vigilancia y disciplina que le fueron otorgadas mediante el Acuerdo General de Administración II/2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2003, en su artículo tercero, fracciones II, III, IV, V, XII y XIV, de alguna forma se relacionan con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), que instaló el Poder Ejecutivo el 22 de abril de 2002.

En tal virtud, el trabajo desarrollado en el presente capítulo (III) y el IV, representan las herramientas administrativas que se requieren para cumplir puntualmente con las fracciones II, III y IV del artículo tercero del Acuerdo General de Administración II/2003, antes citado, en que se requiere establecer la normatividad y criterios para realizar las auditorías mediante la elaboración de los manuales de procedimientos y las guías de auditoría, así como presentar en el mes de noviembre de cada año el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), el que tiene como objetivo vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Comité de Gobierno y Administración; por lo que deberá contener:

- El programa de auditoría integral.
- Las auditorías específicas que deberán realizarse y la evaluación de los requerimientos.
- Los alcances y objetivos de las revisiones.
- La oportunidad en el seguimiento de medidas correctivas.
- La instrumentación de los procedimientos para la tramitación de quejas y denuncias.
- Los aspectos nuevos y relevantes que resulten con motivo de experiencias anteriores, cambios en su normatividad y avances tecnológicos.

#### **a) Normas Generales de Auditoría Pública**

De la misma manera, cuando la iniciativa privada requiere un dictamen u opinión profesional sobre su situación financiera, recurre a despachos de contadores públicos con el fin de que se les practique una auditoría, la cual se lleva a cabo mediante las normas y procedimientos de auditoría; dichas normas son generales y también existen para practicar la auditoría pública o gubernamental, por lo que debido a su importancia, a continuación, empezaremos por mencionar las que fueron aprobadas por el Instituto

Mexicano de Contadores Públicos, A. C. y posteriormente, las autorizadas por la Secretaría de la Función Pública en su momento (<sup>163</sup>SECODAM).

Las Normas de auditoría representan los requisitos de calidad que deben reunir los trabajos de auditoría y se expiden con carácter de aplicación obligatoria; por lo tanto, normativa de la actuación de todos los Contadores Públicos asociados al Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., debido a que la auditoría es una actividad profesional. En tal virtud, implica al mismo tiempo, el ejercicio de una técnica especializada y la aceptación de una responsabilidad pública. Como profesional, el auditor desempeña sus labores mediante la aplicación de una serie de conocimientos especializados que representan el cuerpo técnico de su actividad; sin embargo, en el desempeño de esa labor, el auditor adquiere responsabilidad, no solamente con la persona que directamente contrata sus servicios, sino con un vasto número de personas, desconocidas para él que utilizarán el resultado de su trabajo como base para tomar decisiones de negocios, de inversión, para fines fiscales, fusiones, liquidaciones, etc.

En consecuencia, la auditoría es de carácter profesional y de responsabilidad social, por lo que la profesión, desde su principio, se ha preocupado por asegurar que el desempeño del auditor se efectúe a un alto nivel de calidad, consecuentemente con el carácter profesional de la auditoría y con las necesidades de las personas que requieren los servicios del auditor, para los fines que se hubiesen contratado, así como para terceros que utilizan el resultado de su trabajo.

El trabajo de auditoría no es una actividad meramente mecánica que implique realizar diversos criterios de aplicación o ciertos procedimientos para que su resultado se considere con carácter indudable. La auditoría requiere el ejercicio de un juicio profesional, sólido y maduro para juzgar las técnicas y procedimientos, así como las investigaciones que deben seguirse y estimar los resultados que se esperan obtener.

El riesgo que representa resolver la problemática para reforzar el perfeccionamiento del trabajo profesional mediante el establecimiento de procedimientos mínimos obligó a las organizaciones profesionales que agrupan a los contadores públicos y a diversas instituciones fiscales y empresariales, que tienen relaciones con la actividad profesional de los auditores, a buscar otras alternativas para que fuera posible asegurar la calidad del servicio de auditoría sobre bases mínimas de excelencia satisfactoria para las personas que dependían de los servicios del contador público independiente; con base en esa corriente de ideas, se convencieron que, si bien no es posible establecer procedimientos uniformes mínimos para realizar la auditoría, también existen ciertos fundamentos que sustentan los procedimientos de auditoría, que se pudieron definir en términos generales y se denominaron "Normas de Auditoría".

<sup>164</sup>En la relación entre cliente y profesional, el cliente confía en el propio profesional, no sólo en el sentido de su capacidad técnica, sino también, y en ocasiones en mucho mayor grado, en sus cualidades personales que son las que hacen que el cliente le tenga confianza para el desempeño de un trabajo, cuyas características técnicas el

<sup>163</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<sup>164</sup> Apuntes de auditoría de estados financieros del Maestro Gilberto Eduardo Hazas

propio cliente está imposibilitado para juzgar. Por esta razón, se hace indispensable la existencia de normas que definan las cualidades personales que debe reunir el profesional, que realiza el trabajo de auditoría.

Cuando se requiere de un auditor, se le considera como un técnico profesional, independiente y de confianza para opinar sobre los estados financieros formulados por la empresa o un ente económico, con la finalidad de que su opinión sea una garantía de credibilidad con respecto a las cifras que reflejan esos estados financieros para las personas que van a usarlos como base para sus decisiones. En consecuencia, el trabajo de auditoría tiene un objetivo que no depende ni de la voluntad personal del auditor ni de la voluntad personal del cliente, sino que se derivan de la misma naturaleza de la actividad profesional de la auditoría. Esta característica obliga también a que el trabajo profesional de auditoría se realice dentro de determinadas normas de calidad, que se desprenden de su propia naturaleza.

La existencia de las <sup>165</sup>normas de auditoría y la naturaleza de ellas reconocen como fuente los siguientes dos hechos:

- a. La auditoría es un trabajo de naturaleza profesional.
- b. La auditoría tiene características y finalidades propias que le son connaturales.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. ha emitido una serie de boletines relativos a definir las normas de auditoría, como los requisitos mínimos de calidad, relativos a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que rinde como resultado de este trabajo, que en términos generales a continuación se mencionan:

Normas personales  
Normas de ejecución del trabajo  
Normas de información

**I. <sup>165</sup>NORMAS PERSONALES.-** Se refieren a las cualidades que el auditor debe tener para asumir, dentro de las exigencias que el carácter profesional de la auditoría impone. Estas normas tienen cualidades que el auditor debió haber obtenido previamente, para estar en condiciones de poder asumir un trabajo de auditoría, así como de mantener durante el desarrollo de toda su actividad profesional como son las siguientes:

**I.1 ENTRENAMIENTO TÉCNICO Y CAPACIDAD PROFESIONAL.-** El trabajo de auditoría, cuya finalidad consiste en proporcionar una opinión profesional independiente, debe ser desempeñado por personas que, teniendo título profesional legalmente expedido y reconocido, tengan experiencia técnica adecuada y capacidad profesional como auditores.

**I.2 CUIDADO Y DILIGENCIA PROFESIONALES.-** El auditor está obligado en el ejercicio del trabajo de auditoría a tener cuidado y diligencia razonable en la realización de su examen y en la preparación de su dictamen o informe.

---

<sup>165</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 63-66

<sup>166</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental., pág. 213-227

**I.3 INDEPENDENCIA.-** El auditor está obligado a mantener una actitud de independencia mental en todos los asuntos relativos a su trabajo, sin limitación alguna para expresar su opinión profesional.

**II. NORMAS DE EJECUCIÓN DEL TRABAJO.-** En las normas personales, se mencionó que el auditor está obligado a ejecutar su trabajo con cuidado y diligencia profesional. Cabe señalar que es difícil definir lo que en cada procedimiento o técnica de auditoría se deba aplicar con cuidado y diligencia adecuados. Estos elementos son básicos y fundamentales en la ejecución del trabajo de auditoría, que constituyen la especificación particular, indispensable de las normas denominadas de ejecución del trabajo.

**II.1 PLANEACIÓN Y SUPERVISIÓN.-** Para llevar a cabo el trabajo de auditoría, primero se debe planear adecuadamente, utilizando los manuales de políticas y procedimientos, guías de contabilidad, presupuestales, etc, a fin de proceder a su estudio para fijar el alcance y objetivos de la revisión. También, deben participar en su elaboración los auditores o ayudantes que integren el grupo de trabajo para que cumplan con las actividades encomendadas y puedan ser supervisados en forma apropiada.

**II.2 ESTUDIO Y EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO.-** El auditor deberá realizar un estudio y evaluación sobre los alcances del control interno existente, que le sirva de base para considerar el grado de confianza que va a depositar en él; asimismo, que le permita precisar la naturaleza, extensión y oportunidad que arrojarán los procedimientos y técnicas de auditoría.

**II.3 OBTENCIÓN DE EVIDENCIA SUFICIENTE Y COMPETENTE.-** Con el propósito de documentar las observaciones o irregularidades que determine el auditor, por medio de la aplicación de las técnicas y procedimientos de auditoría, se debe obtener evidencia comprobatoria suficiente y competente, que sustente de manera objetiva su opinión.

**III. <sup>167</sup>NORMAS DE INFORMACIÓN.-** Al final del trabajo de auditoría debe presentarse un reporte denominado dictamen o informe, el cual debe reunir requisitos de legalidad técnica y jurídica, debido a que en éste se comunica a las personas interesadas la opinión que se ha formado el auditor, a través de su examen.

El dictamen o informe de auditoría es el documento que sustenta la confianza de los interesados, con el fin de conocer el grado de confiabilidad que reflejan las cifras en los estados financieros relativas a la situación financiera y los resultados de la operación de la empresa, así como para efectos fiscales.

Es importante mencionar que el informe o dictamen, representa el documento mediante el cual el público y el cliente se dan cuenta del trabajo del auditor. Por ello, es indispensable que también se establezcan normas que regulen la calidad y los requisitos mínimos de dicho informe o dictamen correspondiente, los cuales a continuación se mencionan:

---

<sup>167</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 131-134

### **III.1 ACLARACIÓN DE LA EXPRESIÓN DE OPINIÓN CON RELACIÓN A LOS ESTADOS FINANCIEROS O INFORMACIÓN FINANCIERA.-**

Cuando el nombre de un contador público quede asociado con estados o información financiera, se deberá manifestar de manera clara e inequívoca la naturaleza de su relación con dicha información, su opinión sobre la misma y en su caso, las limitaciones importantes que haya tenido su examen, las salvedades que se derivan de ellas o todas las razones de importancia, por las cuales comunica una opinión adversa o no puede expresar una opinión profesional, a pesar de haber hecho la revisión de acuerdo con las normas de auditoría.

**III.2 BASES PARA EMITIR OPINIÓN SOBRE ESTADOS FINANCIEROS.-** Cuando el auditor opina sobre los estados financieros, deberá tener en cuenta que:

- 1) Fueron preparados por la empresa de acuerdo con principios de contabilidad, generalmente aceptados.
- 2) Los principios fueron aplicados sobre bases consistentes.
- 3) La información presentada en los mismos y en las notas relativas, es adecuada y suficiente para su razonable interpretación.

En caso de excepciones a lo manifestado anteriormente, el auditor debe mencionar claramente en qué consisten las desviaciones, y su efecto debe ser cuantificado sobre las cifras que reflejan los estados financieros. Cabe señalar que en boletines específicos se establecen los pronunciamientos en forma detallada relativos a las normas personales de ejecución del trabajo, de información, de rubros específicos de los Estados Financieros.

Normas Generales de Auditoría Pública que emitió la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Boletín "B", por su importancia destacan las que se refieren a la evidencia suficiente y competente, papeles de trabajo, los objetivos y procedimientos, la supervisión del trabajo de auditoría, análisis, ejecución de la revisión y la del informe de auditoría y de seguimiento:

**<sup>168</sup>EVIDENCIA DE AUDITORIA Y PAPELES DE TRABAJO.-** El Boletín "B", Normas Generales de Auditoría Pública, emitido por la <sup>169</sup>SECODAM, representan una guía muy importante, ya que en la norma séptima, trata de la obtención de Evidencia Suficiente, Competente y Pertinente; asimismo, en la octava se indica lo relativo a Papeles de Trabajo de Auditoría.

A continuación se tratarán aspectos relativos a la definición de <sup>170</sup>evidencia, su clasificación, las fuentes en las que se pueden obtener y la validez de la misma, de igual forma, se presenta la definición de papeles de trabajo, sus propósitos, clases y contenido, así como los requisitos y cuidados que deben considerar al prepararlos.

---

<sup>168</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 228-235

<sup>169</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al 10 de abril 2003, Secretaría de la Función Pública

<sup>170</sup> Auditoría Comprehensiva un Moderno concepto en la Auditoría Gubernamental, pág. 175

## Séptima.- EVIDENCIA

Las normas de auditoría pública, relativas a la <sup>171</sup>ejecución del trabajo, obligan al auditor gubernamental a obtener, mediante procedimientos de auditoría, evidencia comprobatoria y pruebas suficientes, competentes y relevantes para sustentar y fundamentar razonablemente los juicios y conclusiones que formulen; además, deberán evaluar, tanto la importancia relativa como el riesgo probable de errores al realizar su revisión por pruebas selectivas.

## Octava.- PAPELES DE TRABAJO

Para dejar <sup>172</sup>constancia del trabajo de auditoría pública que realiza el auditor, éste deberá preparar y registrar en papeles de trabajo, todas las investigaciones y hechos u observaciones detectadas, cuya forma y contenido se diseñará, conforme a las circunstancias específicas de la auditoría que realice; asimismo, conservarlos en el archivo permanente para posteriores consultas o capacitación de auditores de nuevo ingreso.

Los papeles de trabajo de una auditoría pública (gubernamental) constituyen el sustento del trabajo llevado a cabo por el auditor, así como de los comentarios, conclusiones y recomendaciones incluidos en su informe, representado por la evidencia en ellos contenida. Consecuentemente, deben reunir requisitos mínimos de calidad para los papeles de trabajo como a continuación se indica:

- Asegurar una extensión mínima de elementos técnicos de juicio, que le permitan a la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal (<sup>173</sup>CPJF) confiar en que los auditores públicos puedan sustentar ante ella y ante terceros, el trabajo de auditoría llevado a cabo, así como los resultados obtenidos.
- Proporcionar criterios para la evaluación de los papeles de trabajo y de la evidencia en ellos contenida, de los supervisores y auditores, encargados de los trabajos de auditoría pública que practica la CPJF, en las acciones de evaluación que tienen que realizar las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos Internos de Control, y en las revisiones de papeles de trabajo de auditorías para discusión con firmas de auditoría externa.
- De acuerdo con las circunstancias, promover la estandarización de papeles de trabajo de rubros y exámenes similares en la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, así como de las marcas de auditoría e índices para su identificación y archivo.

**ASEVERACIONES<sup>174</sup> DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA RESPONSABLE O CENTRO DE COSTOS EN EL ENTE QUE ADMINISTRA LA JUSTICIA FEDERAL,** La información financiera o presupuestal, así como la emitida en cualquier otro reporte presentado por un ente federal, en su sentido amplio, constituyen un conjunto de aseveraciones o declaraciones formuladas por la administración en torno a los resultados de su gestión. En el contexto de la auditoría financiera, estas aseveraciones están incluidas como

<sup>171</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 266-269

<sup>172</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 270

<sup>173</sup> Contraloría del Poder Judicial de la Federación

<sup>174</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 151-152

componentes de los estados financieros u otros reportes que pueden ser afirmativas o negativas, implícitas o explícitas. Son clasificados como sigue:

- **Existencia u ocurrencia.-** Cuando los activos, pasivos u otros conceptos registrados a la fecha del estado financiero, realmente existen u ocurrieron y/o las transacciones registradas tuvieron lugar durante el periodo informado.
- **Integridad.-** Que todas las operaciones o transacciones que debieron ser registradas en una fecha dada, han sido incluidas en los reportes presentados.
- **Derechos y obligaciones.-** Que los bienes o deudas registrados a una fecha determinada, están adecuadamente soportados con los títulos o facturas correspondientes, en torno a su propiedad u obligación legal.
- **Valuación o aplicación.-** Que los bienes, derechos y obligaciones hayan sido registrados y reportados con importes apropiados.
- **Presentación y revelación,** Adecuada clasificación, descripción y revelación de las cuentas de mayor o los componentes particulares de un estado financiero o reporte.

En una Auditoría Pública de índole financiera, la tarea básica del auditor consiste en evaluar las aseveraciones contenidas en los estados financieros y la adherencia de las mismas a las normas generales de auditoría y principios de contabilidad gubernamental, y en ausencia de éstos, a los principios de contabilidad, generalmente, aceptados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. En una auditoría operacional, además de evaluar las transacciones relativas a la gestión de la Unidad Administrativa Responsable o centro de costos, deberá evaluar las aseveraciones contenidas en informes sobre gestión o del estado del ejercicio del presupuesto y revelar desviaciones a los principios de importancia relativa, consistencia, revelación suficiente y control presupuestario. Para ambas situaciones, el auditor deberá acumular y evaluar la evidencia de auditoría necesaria para sustentar sus conclusiones sobre el trabajo realizado, con base en su juicio profesional, salvaguardando dicha evidencia en los papeles de trabajo.

## **OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTOS<sup>175</sup> DE LA AUDITORIA PÚBLICA**

Sin lugar a duda, la auditoría financiera es el tipo de auditoría más desarrollado por la profesión, llegando al punto de definir y estandarizar una metodología para realizarla. Probada desde hace ya algunas décadas, dentro de dicha metodología, se han propuesto objetivos específicos para los diferentes rubros y cuentas que conforman los estados financieros, los cuales han sido determinados, partiendo de las confirmaciones efectuadas en la presentación de los estados financieros que elaboran las Unidades administrativas de los entes federales del Ente que administra la Justicia Federal; asimismo, se han establecido pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría para ser aplicados en la cantidad, clase y oportunidad que considere el auditor para que según su criterio, lo conduzcan a lograr los objetivos y el alcance específico de la revisión.

En consecuencia, la definición de objetivos específicos claros, concretos y alcanzables en un examen de estados financieros y de cumplimiento, así como la aplicación de los procedimientos de auditoría adecuados a las circunstancias permiten obtener la

---

<sup>175</sup> Contraloría Gubernamental, pág.66-67

evidencia suficiente, competente y pertinente, requerida por el auditor gubernamental para formarse un juicio profesional y proceder a emitir su opinión.

## <sup>176</sup>CONTROL DE CALIDAD EN LA AUDITORÍA PÚBLICA

También, las Normas de Auditoría Gubernamental establecen que las actividades del personal de auditoría serán permanentemente supervisadas durante todo el proceso de cada examen específico. Por tal motivo, deben asegurarse que el personal que practica una auditoría recibe la orientación y supervisión necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Auditoría pública. En consecuencia, en la norma sexta, se establece que la **supervisión del trabajo de auditoría** se realiza una vez, que se da la planeación del programa de auditoría para asegurar que se cumplen todos los procedimientos adecuados en las revisiones, es esencial supervisar a los auditores, por lo que se deberá delegar esta tarea en el rango o nivel inmediato inferior (subdirector) para establecer mecanismos adecuados de vigilancia.

Lo anterior nos permite obtener un grado de calidad adecuada, debido a que se incrementa la eficacia, eficiencia y economía en la consecución de los objetivos del control de la ejecución del trabajo de auditoría pública. También, nos proporciona una seguridad razonable del cumplimiento de las Normas y procedimientos de Auditoría Gubernamental.

Como parte fundamental para llevar a cabo la supervisión del trabajo de auditoría, se deben establecer los elementos del control de calidad para asegurar que los papeles de trabajo proporcionen una base adecuada y fundamentada para emitir los informes y dictámenes que correspondan, según las circunstancias, así como los siguientes requisitos:

Lograr concluir los planes de trabajo de una auditoría, de conformidad con las Normas Generales de Auditoría Pública (Gubernamental) y vigilar que soporten adecuadamente los resultados de las auditorías que ejecuten en los centros de costos del Ente que administra la Justicia Federal (<sup>177</sup>CPJF), por parte de:

Auditores de la CPJF.

Unidades de Auditoría Interna o del Órgano Interno de Control.

El control de calidad interno realizado a los trabajos ejecutados por los auditores de la CPJF deben cubrir todas las fases que comprenden el programa de auditoría o el plan de trabajo.

La forma efectiva de controlar el desarrollo de los trabajos y de su calidad se realiza mediante la supervisión en el campo de trabajo de las labores ejecutadas y revisión permanente de los papeles de trabajo. Lo anterior nos ayuda a identificar problemas en forma anticipada, a fin de que puedan ser analizados y resueltos en forma ordenada y oportuna, con la menor interrupción posible en la conducción de los trabajos y evitando generar deterioro de las relaciones con las áreas auditadas.

---

<sup>176</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 68-75

<sup>177</sup> Contraloría del Poder Judicial de la Federación

En consecuencia, la supervisión implica dirigir los esfuerzos del equipo de auditoría para verificar el cumplimiento de los objetivos de la misma. Uno de los elementos de la supervisión es lograr que el equipo de trabajo conozca y entienda sus labores por realizar y qué resultados se esperan obtener, así como informar las eventuales situaciones que se puedan presentar y afectar la naturaleza, alcance, procedimientos y técnicas de auditoría que se vayan a aplicar.

Con respecto a la supervisión y revisión de los papeles de trabajo, esta labor deben ejecutarla permanentemente, con el fin de asegurar que el trabajo de auditoría se concluya en forma adecuada y oportuna.

### **<sup>178</sup>ANÁLISIS, EJECUCIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA REVISIÓN**

Para emitir los informes de auditoría, previamente se debe llevar a cabo una revisión de los papeles de trabajo, con el fin de formalizar su ejecución y les permita asegurar el cumplimiento de las actividades previstas en el programa de auditoría. Se considera procedente que su control será por medio de la aplicación de tres documentos denominados: Cédula Única de Auditoría, Evaluación de la Auditoría y Evaluación del Personal que realizó la auditoría, validados por el supervisor (subdirector), responsable del grupo de auditores y con el visto bueno del Director de Auditoría.

### **<sup>179</sup>NORMAS SOBRE EL INFORME DE AUDITORÍA Y SU SEGUIMIENTO**

#### **Décima.- INFORME**

Al término de cada intervención, el titular de la instancia de control (Órgano Interno de Control o de la Contraloría) presentará por escrito y con su firma un informe, sustentado con la evidencia documental que pruebe las observaciones.

Deberá presentar la observación, la causa que la provocó, el efecto o relevancia que tiene la observación, las omisiones a los instrumentos jurídicos, las recomendaciones preventivas o correctivas así como, en su caso, con los requisitos para enviar al área de responsabilidades.

#### **Décima primera.- SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES**

El Órgano Interno de Control o la instancia fiscalizadora deberá llevar un control sobre el total de los informes o reportes de las revisiones y observaciones, derivadas de la auditoría pública, con el propósito de realizar el seguimiento de las medidas adoptadas, a fin de que en las fechas señaladas en el informe de auditoría, se visite el área auditada y se verifique su cumplimiento en los términos establecidos.

Por lo expuesto, podemos concluir que las normas relativas al informe de auditoría definen que al finalizar el examen, el Auditor Gubernamental deberá presentar por escrito un informe que describa el alcance y los objetivos de auditoría; que contenga los

---

<sup>178</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 75-76

<sup>179</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 151-152

resultados obtenidos por la auditoría, a fin de entregárselo a la máxima autoridad del área auditada, especificando los criterios técnicos para su elaboración, contenido y presentación, las conclusiones, observaciones, causas, efectos, ordenamientos jurídicos que se hubiesen afectado y recomendaciones preventivas y correctivas.

La importancia del informe es fundamental, pues resulta ser el documento que los servidores públicos reciben como resultado del trabajo de auditoría, razón por la que se deberá vigilar que sean técnicamente adecuados y que su redacción sea clara, concisa y precisa y, por tanto, que cumpla su función de transmitir los hechos obtenidos al término de las revisiones, relativas a:

Auditoría de Estados Financieros  
Auditoría Operacional  
Auditoría a Cuenta Pública o presupuestales  
Auditorías a Programas  
Auditoría Integral  
Auditorías de adquisiciones  
Auditoría de obra pública  
Auditoría de desempeño  
Auditorías Especiales o por Excepción

## **b) Técnicas y procedimientos de Auditoría Pública**

<sup>180</sup>**TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA.** Durante el desarrollo de la ejecución del trabajo de auditoría, se deben realizar una serie de actividades para seleccionar las técnicas que se aplican de manera lógica y sistemática, que permitan al auditor utilizar los elementos informativos necesarios y suficientes para documentar y cubrir sus pruebas selectivas, razón por la cual se deberán cubrir cuatro fases, como a continuación se indican:

- 1) Recopilación de Datos.- El auditor debe obtener toda la información y documentación necesarias para su investigación, debiendo ser muy cuidadoso en su solicitud y explícito en sus requerimientos, con el propósito de recabar la evidencia documental que le permita lograr los objetivos y el alcance de la revisión.
- 2) Registro de Datos.- A fin de llevar un control sobre la información y la documentación obtenida en las cédulas y papeles de trabajo, previamente diseñados, se asientan los datos referentes al análisis, comprobación y conclusión sobre las operaciones o actividades examinadas o auditadas.
- 3) Análisis de la Información.- El análisis consiste en la desagregación de los elementos de un todo para ser examinados en detalle y obtener un juicio sobre el todo o sobre cada una de sus partes.

La profundidad del análisis de la información estará en función de los objetivos planteados y en relación directa con la problemática detectada; por ejemplo, si la

---

<sup>180</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 66

Unidad Responsable, programa, rubro específico o contrato, presenta irregularidades relevantes que pudiesen constituir posibles responsabilidades, el análisis será más extenso; inclusive abarcará la totalidad de las operaciones que estén relacionadas con la observación, obteniendo pruebas documentales que soporten la irregularidad, con el propósito de tomar la decisión de enviar al área de responsabilidades para su sanción correspondiente.

- 4) **Evaluación de los Resultados.**- Una vez que se haya analizado la información, se procederá a realizar las cédulas sumarias y analíticas para continuar con el registro de la evaluación de los resultados, lo cual sólo es posible si se tomaron como base todos los elementos de juicio suficientes y competentes para emitir una opinión y plasmarla en los papeles de trabajo.

La opinión debe registrarse en las cédulas de observaciones en las que se describen las irregularidades determinadas, sus causas y efectos, el fundamento legal transgredido y las recomendaciones preventivas y correctivas que el auditor propone para resolver la problemática detectada, en su caso citar los comentarios que se hubiesen realizado con los servidores públicos del área auditada.

En los casos en que a juicio del titular del área de auditoría y el supervisor del grupo de auditores determinen observaciones con presunta responsabilidad administrativa, civil o penal, lo comunicarán con oficio e informe de auditoría al titular del Órgano Interno de Control de los Entes Federales del Poder Judicial de la Federación, anexando debidamente la evidencia documental que soporte las omisiones detectadas.

Para realizar las actividades de auditoría, se aplicarán las <sup>181</sup>pruebas técnicas y procedimientos de auditoría pública; en tal sentido, los auditores deben considerar que los procedimientos representan el conjunto de técnicas de investigación aplicables al área o centro de costos, programa, partida, rubro específico, operación o contrato, mediante las cuales se obtienen las bases para fundamentar su opinión profesional.

Para mayor referencia, a continuación presentamos las técnicas y procedimientos, que con mayor frecuencia se utilizan en el trabajo de auditoría pública:

- 1) **ESTUDIO GENERAL.** Comprensión de las características generales del área auditada: programa sustantivo, proyectos, objetivos, metas, conceptos, rubros o contratos por revisar; de los presupuestos y/o estados financieros y de las partes importantes, significativas o extraordinarias que lo constituyen. Esta técnica sirve de orientación, por lo que generalmente debe aplicarse antes de cualquier otra.

Para realizar el estudio general, el auditor debe aplicar su juicio profesional de acuerdo con su preparación y experiencia, de tal manera que le permita apreciar en los datos e información original del programa, área, rubro o contratos sujetos a la revisión, los aspectos o situaciones importantes o extraordinarias que pudieran requerir atención especial. Cabe mencionar que esta técnica sirve de orientación para

---

<sup>181</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental,, pág. 281-285

que el auditor pueda familiarizarse con la operación; por ello, debe aplicarse en primer lugar.

También, una de las técnicas de investigación que se utilizan en correlación con el estudio general, es la entrevista, que se aplica para conocer y evaluar el control interno, cuyo proceso se establece para otorgar una seguridad razonable al auditor para el logro de los objetivos y alcance de la revisión. Sin embargo, el hecho de que existan políticas y procedimientos de control, no necesariamente implica una operación efectiva, motivo por el que el auditor debe confirmarla a través de la aplicación de cuestionarios para el examen y evaluación del control interno.

- 2) **ANÁLISIS.** Clasificar y agrupar los distintos elementos particulares que forman una cuenta, partida, rubro específico, programa o contrato, de tal manera que los grupos constituyan unidades homogéneas y significativas para proceder a su análisis. Esta técnica es común que se utilice con mayor frecuencia en el análisis de saldos y de los movimientos, en los que éstos son desagregados en los elementos que los constituyen para tener la visión particular de cada uno de ellos. Se da una situación similar cuando se revisan los contratos de obra, relativos a la integración de los costos unitarios por obra contratada, excedente o extraordinaria.
- 3) **INSPECCIÓN.** Se verifica físicamente la existencia de los bienes materiales o documentos, con el objeto de cerciorarse de la autenticidad de un activo o de una operación registrada en el presupuesto, en la contabilidad o presentada en los estados financieros, así como la revisión documental de los procesos de concurso, los programas de ejecución de los contratos de obra y la cuantificación de su volumetría de obra realizada, según sea el caso.
- 4) **CONFIRMACIÓN.** Se obtiene mediante la comunicación formal y escrita de una persona independiente a la Unidad Responsable Administrativa, sujeta a la auditoría, que se encuentre en la posibilidad de conocer la naturaleza y condiciones de la operación y, por lo tanto, de informar de una manera válida y veraz sobre ella (confirmación de cuentas por cobrar o pagar o de proveedores o contratistas).

La técnica de confirmación se utiliza para solicitar a la persona física o moral que conteste la comunicación por escrito al auditor, y proporcione la información que se requiere, la cual se puede solicitar por tres formas diferentes:

- **Positiva:** La totalidad de los datos de la operación se envían a la persona y se le solicita que confirme la información y emita los comentarios que considere convenientes.
- **Negativa:** Toda la información de la operación se envía al confirmante y se le solicita dé respuesta, sólo si está en desacuerdo con los datos presentados, con las aclaraciones que juzgue convenientes.
- **Nula:** Se solicitan datos sobre saldos, movimientos e información relativa a las operaciones que realizó con el <sup>182</sup>Ente Federal que administra la Justicia Federal, sin enviar la información con la que se documenta la operación.

<sup>182</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral y Consejo de la Judicatura

- 5) **INVESTIGACIÓN.** Obtención de información, datos y comentarios de los servidores públicos de la propia Unidad Responsable, de los Entes Federales que administran la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura y Tribunal Electoral) o de la Administración Pública Federal.

La técnica de investigación permite al auditor recabar información y documentación para formarse un juicio sobre algunos saldos, operaciones o contratos realizados por el área auditada. Por ejemplo: el auditor norma su criterio sobre las acciones de cobranza y de los saldos de deudores mediante información y comentarios que obtenga de los encargados de los departamentos de crédito y cobranzas, departamento jurídico, etc. Ocurre una situación similar cuando se trata de opinar sobre el procedimiento de ejecución de un contrato de obra o de prestación de servicios profesionales.

- 6) **DECLARACIÓN.** Cuando al servidor público se le solicita que, por escrito y con su firma, manifieste una declaratoria de información o datos solicitados por el auditor. La técnica de referencia se aplica a las personas que directamente conocen la situación que se analiza. Puede llevarse a cabo mediante un requerimiento de información o presentación del servidor público para una comparecencia, en la que su declaración queda registrada en un acta circunstanciada o de hechos.

- 7) **CERTIFICACIÓN.** Acto mediante el cual la autoridad que cuenta con atribuciones jurídicas competentes pueda asegurar la veracidad de un hecho, documento o información fehaciente que contenga la verdad, y confirma su legalidad con la firma y sello que respalda dicha autoridad. Esta técnica se utiliza para obtener un documento que reúna los requisitos de legalidad, firmado por autoridad competente.

- 8) **OBSERVACIÓN.** Presencia física, para verificar y observar cómo realizan una operación, hecho o levantamiento de inventario. Con esta técnica, el auditor se cerciora de la ejecución de los procesos, a fin de poder cotejarlos contra los manuales y flujos respectivos.

- 9) **CÁLCULO.** Esta técnica implica que el auditor verifique, en forma aritmética o matemática, alguna operación o contrato de obra, siempre que existan partidas en la contabilidad que son resultado de procesos computarizados realizados sobre bases predeterminadas; en este caso, el auditor puede cerciorarse de la correcta operación matemática de estas partidas mediante el cálculo independiente de las mismas o bien aplicando alguna fórmula.

- 10) **VISITAS DOMICILIARIAS.**- También como técnica de auditoría se tiene previsto que el auditor puede realizar visitas domiciliarias para solicitar documentación a terceros y compararla con la presentada por el área auditada previa autorización, mediante un oficio de orden de visita domiciliaria, debidamente motivado y fundamentado (<sup>183</sup>CPEUM y <sup>184</sup>CFF, en su caso con el <sup>185</sup>RLPCGPF), el auditor asiste directamente al

---

<sup>183</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Código Fiscal de la Federación

<sup>184</sup> Código Fiscal de la Federación

<sup>185</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal

domicilio del tercero, con el propósito de recabar documentación y levanta un acta circunstanciada por la visita realizada.

### **c) Guías de Auditoría Pública**

Con el propósito de apoyar las funciones de los Órganos Internos de Control o Contralorías de la Administración Pública Federal se publicó en de 2002 la <sup>186</sup>Guía General de Auditoría Pública para unificar la aplicación de las Normas Generales de Auditoría Gubernamental y las técnicas y procedimientos de auditoría pública y confirma la responsabilidad que implica la actuación del Auditor Público<sup>187</sup>.

En virtud del interés que despertó en el que suscribe, la posibilidad de que en un futuro no muy lejano se pudiese contar con una guía general de auditoría pública, aplicable tanto para la Auditoría Superior de la Federación como en los poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se realizó un estudio sobre dicho documento, con el propósito de evaluar su aplicación en la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal.

Como resultado del análisis, se pudo determinar que la guía general de auditoría pública se puede aplicar por los Órganos Internos de Control en los Entes Federales del Ente que administra la Justicia Federal, así como para dar cumplimiento al artículo tercero fracción III, del Acuerdo General de Administración II/2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2003 relativo a establecer la normatividad y criterios para realizar las guías de auditoría.

<sup>186</sup>Lo anterior resulta importante porque tiene como objetivo normar y estandarizar el trabajo de auditoría que ejecuta el auditor público, asignado a las Unidades Responsables de practicar la Auditoría Gubernamental, ya que se muestran los pasos que deben seguirse desde la planeación de la auditoría, desarrollo de la revisión, hasta la confronta y presentación del informe de la revisión. Además, permite dar un seguimiento puntual a la etapa de supervisión, profundizar en su caso, la aplicación de las técnicas y procedimientos de auditoría en las revisiones, con la finalidad de prevenir e identificar la problemática que ocasionan las irregularidades y sugerir acciones que eliminen de raíz su recurrencia. Asimismo, en el ámbito correctivo, se unificarán los criterios para evidenciar o mostrar las deficiencias que sean acreedoras de aplicar las sanciones a que haya lugar.

**DEFINICIÓN DE LA AUDITORÍA PÚBLICA.-** El concepto de auditoría en lo general, representa la actividad que se realiza para llevar a cabo la revisión y el examen de una función, cifra, proceso o reporte, efectuados por personal independiente al área que realiza la operación para apoyar la función y gestión ejecutiva.

En el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 135, establece que las auditorías tendrán por objetivo examinar las operaciones, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la

<sup>186</sup> Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM

<sup>187</sup> Contraloría Gubernamental, pág.134-140

<sup>188</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 287-290

situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente con lo programado; además, si en el desarrollo de las actividades se cumplió con las disposiciones legales vigentes.

En consecuencia, si consideramos los conceptos anteriores, la <sup>189</sup>**auditoría pública** es una actividad independiente de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas de los sistemas y procedimientos implantados, de la estructura orgánica en operación y de los objetivos, programas y metas alcanzados por las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad con que prestan sus servicios a la ciudadanía.

En la actualidad, se destaca que la práctica de Auditoría Pública es de carácter normativo para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, de vigilancia, de evaluación y de índole disciplinario en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos para dar cumplimiento en materia de responsabilidades a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos del 108 al 114, en relación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el ámbito de la Auditoría Pública y su infraestructura técnica, que consiste en la definición formal de las Normas Generales, Técnicas, Procedimientos y Guías de auditoría pública, ha permitido determinar las causas y efectos que provocan las desviaciones e irregularidades y ha promovido, con esta visión, acciones precisas de mejora para corregir los problemas desde su origen e implementar soluciones que eviten su recurrencia.

Cuando se detectan desviaciones de recursos o incumplimiento a las leyes y acuerdos generales de administración, se procede a obtener el informe de auditoría e integrar la evidencia documental para soportar el inicio del procedimiento administrativo (disciplinario), de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su caso con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo expuesto, se puede definir que la <sup>190</sup>**AUDITORÍA PÚBLICA EN EL ENTE QUE ADMINISTRA LA JUSTICIA FEDERAL** es la función independiente de apoyo directo al Titular de los Entes Públicos Federales, orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, de la planeación, programación, presupuestación, de los sistemas de control interno, de la productividad, tanto interna como externa, registros, utilización y administración de los recursos humanos, financieros, materiales y presupuestales, con el propósito de maximizar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los

---

<sup>189</sup> Definición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003

<sup>190</sup> Trabajo de la materia Finanzas Públicas, Prof. Valentín Bernal, en la maestría de auditoría

recursos federales, observancia y efectividad en el cumplimiento de objetivos y metas comprometidos; asimismo, constituye un instrumento para verificar la aplicación oportuna y exacta de la legislación, lineamientos o acuerdos generales de administración, que deben observar en las operaciones que realicen las áreas administrativas, a fin de presentar un informe de resultados, en el que se previene, detecta y determinan las causas y efectos, así como su evidencia documental que pruebe las desviaciones o deficiencias, para actuar cuando proceda, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por todo lo expuesto, se puede considerar que la guía de auditoría pública es de aplicación general, tanto en la Administración Pública Federal como en la Contraloría y Órganos Internos de Control de los Entes Públicos Federales (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura y Tribunal Electoral), en virtud de que contiene nueve ámbitos para controlar la planeación, ejecución y supervisión del trabajo de auditoría, así como el Informe de resultados:

- 1.- (Anexo 01) Planeación de la Auditoría
- 2.- (Anexo 02) Cronograma de actividades por desarrollar
- 3.- Inicio de la Auditoría
- 3.1 (Anexo 03) Orden de visita o Auditoría
- 4.- (Anexo 04) Acta de Inicio de Auditoría
- 5.- Planeación detallada
- 5.1 (Anexo 05) Marco conceptual
- 6.-Ejecución del Trabajo
- 6.1 (Anexo 06) Papeles de trabajo
- 6.2 (Anexo 07) Cédula de observaciones
- 6.3 (Anexo 08) Cédula de seguimiento
- 6.4 (Anexo 09) Marcas de auditoría
- 7.- Supervisión del Trabajo de Auditoría
- 8.- (Anexo 10) Informe de Auditoría
- 9.- (Anexo 11) Informe de Auditoría de seguimiento
- 10.- (Anexo 12) Políticas de actuación
- 11.- (Anexo 13) Cédula única para el control de la auditoría
- 12.- (Anexo 14) Evaluación de la Auditoría

<sup>191</sup>El auditor debe decidir cuáles y cuántos controles verificar y cómo realizarlo. Para ello, además, de usar sus conocimientos y experiencias tomará en cuenta:

1. La dificultad de mantener en funcionamiento algunos controles.
2. La importancia de los riesgos que se están administrando, así como los objetivos Específicos de control dentro del procedimiento.
3. El peso que cada uno de los elementos del sistema para el logro del objetivo específico de control.
4. La confianza que tenga en el sistema de control.

<sup>191</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 302-304

Existen dos tipos de pruebas de cumplimiento que el auditor debe de aplicar:

**Pruebas detalladas.** Son aplicables a los controles que constan en documentos. El auditor selecciona la información que debe revisar mediante muestreo, conocimientos y experiencia.

Verifica si consta en los documentos la aplicación del control. Generalmente, se recurrirá a estas pruebas en situaciones tales como autorizaciones, registros, etcétera.

**Pruebas de observación.** Son aplicables a los controles que se realizan sin dejar evidencia documentada y sólo pueden ser efectuadas cuando el auditor observa su ejecución durante la operación (ejemplo restricciones de acceso a las áreas auditadas o a los reportes de la supervisión, áreas de Tesorería).

Asimismo, las pruebas de cumplimiento deben encaminarse a determinar:

Quién ejecuta el control.

En qué momento se ejecuta el control.

Con qué calidad se ejecuta el control.

Las pruebas de cumplimiento marcan la pauta para realizar la evaluación final, ya que brindan al auditor los elementos necesarios para depositar cierto grado de confianza en el sistema de control.

Los resultados a los que es posible llegar son los siguientes:

El sistema de control se aplica de acuerdo con lo planeado.

El sistema de control se aplica en algunas ocasiones de acuerdo con lo planeado.

El sistema de control no se aplica de acuerdo con lo planeado.

Con base en los resultados de la evaluación final, el auditor puede opinar sobre la suficiencia y efectividad del sistema de control.

Si el objetivo de la auditoría es revisar con mayor profundidad el sistema de control, con base en el resultado de su examen y evaluación, el auditor puede precisar la naturaleza, alcance y oportunidad que deberá darse a las pruebas sustantivas en la auditoría. En este caso, independientemente, que el auditor se haya cerciorado de la suficiencia y efectividad del sistema de control, deberá verificar si las operaciones se han realizado sin error.

Por último, cabe destacar que la evidencia que se obtenga mediante la aplicación de pruebas de cumplimiento debe quedar asentada en papeles de trabajo.

<sup>192</sup>**INFORMACIÓN DE RESULTADOS.-** El auditor público presentará un <sup>193</sup>informe de resultados como producto del examen y evaluación del sistema de control interno, en el que incluirá aspectos tales como los siguientes:

---

<sup>192</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 247-248

<sup>193</sup> J. Gordon, Myron, y Shillinglaw, Gordon, *Contabilidad. Un enfoque administrativo*, Editorial Diana, Págs. 34 y 35.

1. Situaciones que denoten vulnerabilidad de la Unidad Administrativa o Ente Público Federal auditado, ante los riesgos a los que están sujetos.
2. Oportunidades de mejora para los sistemas de control.
3. Elementos de control que, de ser adicionados en el procedimiento, posibiliten la promoción de la eficiencia en las operaciones.
4. Elementos de control que apoyen el cumplimiento de las disposiciones legales.
5. Elementos de control que deban ser eliminados por considerarse innecesarios o excesivos.

Cuando el examen y evaluación del sistema de control interno se haya efectuado como parte de la metodología de una auditoría, los resultados pueden presentarse después de haber concluido dicho examen o incluirse en el informe de auditoría; esto dependerá si se detectan fallas o debilidades del sistema de control que puedan provocar situaciones graves que afecten el desarrollo de las operaciones y por ello el auditor considere conveniente comunicarlas de inmediato.

Por otra parte, cuando el examen y evaluación del sistema de control interno se hayan efectuado, únicamente para verificar la suficiencia y efectividad de los controles, el informe de resultados será definitivo.

Por último, cabe aclarar que se debe cuidar que el informe se emita con la oportunidad necesaria para evitar que un riesgo mal administrado produzca efectos negativos sobre las Operaciones.

#### **d) Planeación de la Auditoría Pública**

<sup>194</sup>**PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA.**- El auditor encargado o supervisor del grupo de trabajo, que normalmente suele ser el subdirector de auditoría, previamente a la ejecución de la revisión, realizará una investigación preliminar. Recabará información para conocer los antecedentes del área, programa o contrato por revisar, con la finalidad de determinar los objetivos y alcance de la auditoría; asimismo, la oportunidad para desarrollar la revisión en el tiempo previsto en su ejecución, aspectos que precisarán en la Cédula o Carta de Planeación y en el Cronograma de Actividades por Desarrollar.

Para formular la cédula o carta de Planeación, se toma en cuenta el Plan Anual de Trabajo (PAT) y la investigación preliminar que se realiza sobre el área, programa o contrato por revisar, con el propósito de conocer la estructura orgánica, el control interno, marco jurídico y evaluar, de ser posible, su problemática, información que servirá de soporte para la planeación de la auditoría, el objetivo, el alcance, el tiempo y número de auditores para realizarla.

Por lo anterior, el supervisor (subdirector) y los auditores procederán a elaborar un Cronograma de Actividades por Desarrollar y la guía específica de auditoría en la que se detallan las acciones que el grupo de auditoría efectuará, desde el inicio de la revisión

---

<sup>194</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 68-71

hasta concluir el Informe respectivo para su confronta, fechas compromiso y los nombres de los servidores públicos, para solventar las observaciones.

**<sup>195</sup>PLANEACIÓN DETALLADA.**- Es la actividad que ejecuta el auditor y la realiza sobre el programa, área, partida específica o contrato asignado para su análisis. Esta planeación se registra en el documento denominado Marco Conceptual, que contiene los siguientes datos: identificación de la auditoría; programa, rubro, contrato o aspecto por revisar; objetivo que se persigue; universo, muestra por revisar y procedimientos que se desahogarán durante el desarrollo del trabajo, así como las conclusiones del auditor, una vez concluida la revisión, de acuerdo con la guía de auditoría y con la supervisión que realizó el supervisor (subdirector). Es la información que se obtiene del examen del sistema de control interno, que le permite comprender el ambiente de control y el grado de confianza que debe tener sobre las operaciones o contrato por revisar.

Al realizar la planeación detallada se logra identificar el trabajo que ejecutará el auditor, permite supervisar el seguimiento de los avances que éste va obteniendo; delimita las responsabilidades, evitando duplicación de funciones en la auditoría y establece los procedimientos específicos de auditoría por desarrollar. Su integración dentro de los papeles de trabajo se inserta en los procedimientos ejecutados en cada rubro, programa o contrato auditado.

**<sup>196</sup>EJECUCIÓN DEL TRABAJO.**- Concluida la planeación detallada, el auditor está en posibilidad de compilar toda la información y documentación que requiera para realizar su trabajo.

La ejecución del trabajo de auditoría tiene como objetivo obtener evidencia suficiente y competente del área, programa, rubro específico o contrato que se analiza, con el fin de obtener los elementos y pruebas suficientes de juicio, <sup>197</sup>que permitan al auditor determinar el grado de razonabilidad de las situaciones o irregularidades observadas, la veracidad de la documentación revisada y la confiabilidad de los sistemas y registros examinados, para que con ello emita una opinión sólida, sustentada y válida, motivo por el que la evidencia que se obtenga debe ser de calidad”.

### **e) Programa de Auditoría**

**<sup>198</sup>Programas de auditoría.**- Los programas establecen planes en los que se define el tiempo de la adecuada y ordenada secuencia que se requiere para la atención de cada una de las autoridades o tramos de control que participan en el proceso administrativo de la operación.

La norma establece que el <sup>199</sup>plan de auditoría debe diseñarse para ser flexible, con el fin de permitir cambios basados en la información recopilada durante la auditoría y hacer uso efectivo de los recursos, el plan debe incluir:

<sup>195</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 125

<sup>196</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 140-141, 147-148

<sup>197</sup> Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM

<sup>198</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 95-96, 122-124, 163-165

<sup>199</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 145-146

- 1) Los objetivos y el alcance de la auditoría.
- 2) La identificación de las personas involucradas con responsabilidades directas, considerando los objetivos y el alcance.
- 3) La identificación de los documentos relativos a la norma sobre sistemas de calidad, manuales de políticas y procedimientos por cada proceso administrativo, así como de los centros de costos y responsables de su control.
- 4) La identificación de los miembros del equipo de auditores.
- 5) El idioma de la auditoría, en caso de que se requiera.
- 6) La fecha y el lugar de realización de la auditoría.
- 7) La identificación de las unidades organizacionales que serán auditadas.
- 8) La fecha estimada y la duración de cada actividad principal de la auditoría.
- 9) La programación de las reuniones por realizarse con la administración del auditado.
- 10) Los requisitos de confidencialidad que requieran los asuntos auditados.
- 11) La distribución del informe de auditoría y la fecha esperada de emisión.
- 12) Fecha y nombre del personal responsable para aplicar las recomendaciones de la auditoría.

**Pronósticos.**- Son los juicios o criterios sobre probables acontecimientos futuros que afectarán la calidad de la auditoría.

**Presupuestos.** Son aquellos planes, cuya característica consiste en medir monetariamente, el periodo de la revisión o número de auditores que afectan a la calidad de la revisión.

<sup>200</sup>**Objetivos de la auditoría.**- Tiene como finalidad, estructurar las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos, así como las relaciones con los ejecutivos de la institución y con el exterior de ésta para obtener la información necesaria que permita lograr los objetivos de la auditoría.

El supervisor del grupo de auditores, deberá:

1. Definir los requisitos de ejecución de la auditoría, incluyendo las calificaciones requeridas de los auditores.
2. Cumplir con los requisitos de la auditoría y de otras directrices aplicables.
3. Planear la auditoría, preparar los documentos de trabajo e instruir al equipo de auditores.
4. Revisar la documentación sobre las actividades del sistema operacional y del control interno existente para determinar el alcance de la revisión.
5. Informar inmediatamente, al auditado las inconformidades críticas.
6. Informar cualquier obstáculo importante que se haya encontrado al efectuar la auditoría.
7. Informar, claramente, los resultados de la revisión, en forma concluyente y sin demora.

---

<sup>200</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 259

**En la actuación del auditor, éste debe:**

- a) Mantenerse dentro del alcance de la auditoría.
- b) Actuar con objetividad.
- c) Recoger y analizar evidencias que sean relevantes y suficientes que permitan obtener conclusiones con respecto al sistema auditado.
- d) Permanecer atento a las indicaciones de evidencia que puedan influir en los resultados de la auditoría y que puedan requerir una auditoría más amplia.
- e) Tener capacidad, cuidado y diligencia profesional, en el desempeño del trabajo de auditoría.
- f) Actuar siempre en forma ética y profesional.

**SUPERVISIÓN<sup>201</sup>**

**Concepto:** Es la tarea de supervisar que las actividades planeadas, organizadas e integradas por medio de decisiones de la autoridad directa o delegada, se cumplan.

**Supervisión:** Tiene por finalidad vigilar que todas y cada una de las actividades del proceso de la administración sea eficaz, eficiente y oportuna.

La principal actividad de la dirección de la administración de la calidad es la adecuada <sup>202</sup>coordinación y supervisión de todos los elementos presupuestales, humanos y bienes materiales. En tal sentido, se debe supervisar el trabajo de auditoría durante todo el proceso administrativo en el control de los recursos económicos, en la que se generan los cambios entre lo proyectado y las circunstancias reales y actuales del momento de su realización.

La visión del supervisor, mediante las decisiones, es la que permite que en la práctica se vayan ajustando los planes dentro del contexto de lo planeado, y en el marco de las políticas establecidas, los cambios que se presentan en la planeación de todo programa de auditoría.

**Interpretación de resultados.-** Representa el resumen y análisis de las experiencias obtenidas, como resultado de la supervisión para determinar las adecuaciones o ajustes que permitan, en lo futuro, adoptar decisiones.

El resultado de la supervisión y control del trabajo de auditoría, por tanto, debe operar de manera sistemática, comparando con estándares de desempeño entre lo real y lo predeterminado, que permita la retroalimentación, identifique desviaciones y diagnostique su importancia para adoptar medidas correctivas y preventivas para mejorar la administración y alcanzar los objetivos de la Institución.

---

<sup>201</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 143-144

<sup>202</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 260

## f) **Cuestionarios de control interno**

La <sup>203</sup>norma quinta (Normas Generales de Auditoría Pública), señala que el auditor debe efectuar un adecuado examen del sistema de control interno operativo y contable establecido. De éste se deriva que la responsabilidad del auditor sea verificar si dicho sistema contribuye al logro de las metas y objetivos organizacionales para lo cual deberá:

- A) Cerciorarse de la existencia y propiedad de los procedimientos y mecanismos de salvaguarda de los recursos en general, así como del debido uso y funcionamiento de los mismos.
- B) Verificar si los sistemas de registro incluyen la totalidad de las operaciones y si los métodos y procedimientos utilizados permiten confiar en que la información financiera y operacional que de ellos emana refleja adecuadamente tanto lo referente a la obtención y empleo de los recursos, como al cumplimiento de las metas y objetivos de los programas.
- C) Cerciorarse de la existencia e idoneidad de los criterios para identificar, clasificar y medir los datos relevantes de la operación, verificando igualmente que se hayan adoptado parámetros adecuados para evaluar la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones.
- D) Comprobar que los procedimientos establecidos aseguren razonablemente el cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas, políticas, acuerdos generales de administración y otras disposiciones de observancia obligatoria.

### METODOS PARA EL <sup>204</sup>ESTUDIO Y EVALUACION DEL CONTROL INTERNO

**Método descriptivo.-** Como su nombre lo indica, consiste en la descripción de las actividades y procedimientos utilizados por el personal en las diversas unidades administrativas que conforman al Ente Público Federal, haciendo referencia a los sistemas o registros contables relacionados con esas actividades y procedimientos. Esta descripción debe realizarse de manera tal, que verifique el curso de las operaciones en todas las unidades administrativas que intervienen; nunca se practicará en forma aislada o con subjetividad. Siempre deberá tenerse en cuenta la operación en la unidad administrativa precedente y su impacto en la unidad siguiente.

**Método gráfico.-** Es aquel que señala por medio de cuadros y gráficas el flujo de las operaciones a través de los puestos o lugares en los que se encuentran establecidas las medidas de control para el ejercicio de las operaciones. Este método permite detectar con mayor facilidad los puntos o aspectos donde se encuentren debilidades de control; aun cuando hay que reconocer que se requiere mayor inversión de tiempo por parte del auditor en la elaboración de los flujogramas, y habilidad para hacerlos.

**Método de cuestionarios.-** Este método consiste en el empleo de cuestionarios, elaborados por el auditor, los cuales incluyen preguntas respecto de cómo se efectúa el manejo de las operaciones y quién tiene a su cargo las funciones. Los cuestionarios son

<sup>203</sup> La auditoría interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 67-68

<sup>204</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 242-243

formulados, de tal manera que las respuestas afirmativas indican la existencia de una adecuada medida de control, mientras que las respuestas negativas señalan una falla o debilidad en el sistema establecido.

El auditor respalda los resultados del examen y la evaluación del sistema de control en la evidencia que deja en los papeles de trabajo. Los tres métodos que se conocen para registrar la información derivada de dicho examen y evaluación son los siguientes:

- Gráfico
- Descriptivo
- Cuestionario por preguntas clave

**Gráfico.-** Este método tiene la característica de esquematizar el procedimiento que se está revisando mediante el empleo de símbolos y barras. Las gráficas de GANTT y los DIAGRAMAS DE FLUJO son algunas formas que se adaptan en la práctica. El DIAGRAMA DE FLUJO es un modelo gráfico que muestra las operaciones que integran un procedimiento o proceso, el flujo de información y documentación que tiene lugar en él y las unidades organizacionales encargadas de llevarlo a cabo, por lo que resulta una herramienta muy útil en el examen y evaluación del sistema de control interno.

Las ventajas que se derivan de la utilización de los diagramas de flujo permiten identificar:

- Duplicidad en el desarrollo de un procedimiento.
- Operaciones que requieren reforzarse.
- Centralización de funciones.
- Distribución de cargas de trabajo.
- Omisiones en el cumplimiento de la normatividad.
- El origen y uso de documentos en el proceso, así como el destino que se les da.

**Descriptivo.-** Se refiere a la narración por escrito de un procedimiento y de los aspectos específicos del sistema de control que intervienen en él.

Puede contener el detalle de un procedimiento completo o sólo una parte, abocarse únicamente a los elementos que integran el sistema de control o bien a puntos específicos contenidos en los papeles de trabajo que el auditor considere necesario explicar con mayor detalle. Una de las ventajas al utilizar este método consiste en que se puede detallar la información tanto como se requiera. Generalmente, se recomienda para procedimientos pequeños y poco complicados.

**Cuestionario por preguntas clave.-** Si en la obtención de información, se optó por aplicar cuestionarios, los datos que quedan plasmados en estos documentos deben presentar por sí mismos los puntos claves del procedimiento y de los elementos que componen el sistema de control establecido.

El cuestionario puede constituirse por preguntas abiertas o cerradas. En el primer caso, se cuenta con un resultado similar al obtenido con el método descriptivo. Cuando el

cuestionario incluye preguntas cerradas, se estructura de tal forma, que las respuestas negativas advierten debilidades en el sistema de control interno.

De lo anteriormente descrito, se puede concluir que el método de diagramación es el más apropiado; sin embargo, los otros métodos son auxiliares para complementar la información.

### **g) Papeles de Trabajo de Auditoría Pública**

<sup>205</sup>**PAPELES DE TRABAJO.-** Son los documentos que se utilizan para identificar la aplicación de las técnicas y procedimientos de auditoría; en ellos, se registran los hechos obtenidos en el desarrollo de la auditoría y el conjunto de las cédulas se les denomina papeles de trabajo, ya que son la base para documentar la auditoría y la evidencia que prueba las observaciones, conclusiones y recomendaciones determinadas por el auditor.

<sup>206</sup>A continuación se presentan las reglas generales o requisitos para la elaboración de los papeles de trabajo:

- 1) Identificar el programa, área, rubro específico o contrato auditado, la fecha de elaboración de la cédula, nombre y firma del auditor que la elaboró y firma del supervisor (subdirector) responsable del grupo de trabajo de auditoría, como la evidencia de la supervisión que se aplicó.
- 2) Los registros deben ser completos, exactos y permitir su inmediata comprensión, sin dificultad alguna y sin perder claridad del trabajo realizado.
- 3) Deberán contener fuentes de información, cruces, marcas y referencias, que orienten la identificación de la documentación que soporte la observación o el trabajo de auditoría.
- 4) Debe haber limpieza (ser pulcros), ordenados y legibles; que no den lugar a interpretaciones en el momento en que son revisados.
- 5) En todos los casos, deben elaborarlos con bolígrafo de tinta negra o generar impresiones claras de computadora, con el fin de asegurar que la información plasmada en ellos sea la correcta.
- 6) Los papeles de trabajo son de carácter confidencial por la información contenida en ellos y exclusivos de la instancia fiscalizadora y del auditor, ya que forman parte de su archivo permanente; asimismo, sólo por mandamiento o requerimiento judicial podrá proporcionar la información contenida en éstos a dicha autoridad.
- 7) De acuerdo con las disposiciones normativas del archivo permanente gubernamental, se debe realizar la custodia de los papeles de trabajo.

Para integrar al expediente de la auditoría de los papeles de trabajo, al concluir la revisión, deben integrarse en legajos ordenados de manera lógica y ser resguardados en un archivo exclusivo o ex profeso para custodiar dichos documentos, debiendo identificarlos, conforme al número de la revisión planeada en el Programa Anual de Trabajo (PAT), o el que se hubiese asignado por estar fuera de programa.

---

<sup>205</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 72, 75-82 y 119-121

<sup>206</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 244-245

<sup>207</sup>Los papeles de trabajo representan las cédulas en las que se registra la aplicación de las técnicas y procedimientos de auditoría, así como la recopilación de la evidencia documental, las cuales se clasifican en sumarias y analíticas, como se muestra a continuación:

- **CÉDULAS SUMARIAS.**- Son un resumen de los procedimientos aplicados a un grupo homogéneo de conceptos o datos que están analizados en forma detallada con todos los elementos de prueba en las cédulas analíticas.
- **CÉDULAS ANALÍTICAS.**- Representa el documento, en el que se registra el desarrollo de un procedimiento de control interno, sobre un concepto u operación o una parte de ellos; asimismo, se hace referencia al diagrama de flujo de la operación, a los tramos de control del proceso administrativo, etc; en su caso, a la documentación soporte, cruzado con marcas de auditoría, a fin de demostrar las conclusiones que se obtuvieron como resultado de aplicar las pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría y que formarán parte en el contenido de las cédulas sumarias o de observaciones.

La cantidad de cédulas por utilizar dependerá del alcance y profundidad con que sean analizadas las operaciones, con la aplicación de los procedimientos de auditoría que se hayan programado para realizar la revisión. Lo más importante es el ordenamiento lógico que se les dé dentro de los expedientes de la auditoría y la anotación de la conclusión obtenida o bien, de las observaciones que se hubiesen determinado.

En el anexo 06, se presentan las especificaciones generales que deben contener las cédulas para mostrar el trabajo de auditoría y la evidencia documental suficiente y competente que soporte la observación. Con el fin de evitar obtener fotocopia de todos los documentos analizados, es suficiente dejar *marcas de auditoría* en los documentos revisados y cruzados con las referencias establecidas en las cédulas correspondientes, como evidencia del procedimiento aplicado o que fueron auditados, con excepción de aquéllos que sustentan y prueban una presunta responsabilidad, en cuyo caso se obtendrá toda la documentación en original o copia certificada que soporte la irregularidad y no deberán contener ninguna anotación, pues serán integradas al expediente que se remita al área de responsabilidades o a la autoridad competente, con el propósito de iniciar el procedimiento disciplinario a que haya lugar.

<sup>208</sup>Los papeles de trabajo deben contener claves o referencias que permitan enlazar datos y localizar el análisis de esos datos con otras cédulas. Estas claves se conocen como índices, referencias y marcas de auditoría que forman parte del expediente de la revisión.

- a) **ÍNDICES.** Representan claves que permiten localizar el lugar exacto de una cédula en el legajo o papeles de trabajo de la auditoría; es recomendable que éstos se anoten con lápiz de color rojo en la esquina superior derecha de cada hoja, con el propósito de facilitar su ubicación.

<sup>207</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 125-126

<sup>208</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 82-84

- b) **REFERENCIAS.** Es el enlace entre cifras o información que aparece en las diferentes cédulas, que se anotan para *cruzar* los datos con la fuente de la información.
- c) **MARCAS.** Son los registros o señales que se anotan junto a la información plasmada por el auditor para dejar evidencia que se realizó la investigación.

En consecuencia, las unidades responsables que practican la auditoría pública deben contar con controles y un sistema de índices numéricos, alfabéticos o alfanuméricos que consideren más adecuados, así como las marcas de auditoría, y son de uso obligatorio y homogéneo para los auditores; por su importancia, el auditor debe señalar al calce de su cédula o en una cédula de marcas, el significado de las mismas; además, para garantizar su aplicación, se requiere que sean difundidas entre los auditores.

**CÉDULA DE OBSERVACIONES.-** Las irregularidades que se determinen con base en el análisis realizado en las cédulas sumarias, se registran o se plasman en las denominadas cédulas de observaciones, las cuales contendrán, además de las desviaciones detectadas, las causas, efectos, disposiciones legales y normativas transgredidas y las recomendaciones preventivas y correctivas sugeridas por el auditor para promover la solución a la problemática detectada y se evite, que se repitan las mismas.

Es relevante destacar que cuando se determinen irregularidades que impliquen responsabilidades o daño patrimonial, el supervisor (subdirector) del grupo de auditores procederá a formular un informe motivado y fundamentado con la evidencia documental que compruebe plenamente la observación para que previa revisión del responsable del área de auditoría, se envíe a través del oficio signado por el titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal o del Órgano Interno de Control, el informe, anexando la documentación que lo sustente al titular del área de Responsabilidades o a la Unidad de Quejas y Responsabilidades.

La importancia en la elaboración de la cédula de observaciones radica en precisar la problemática detectada y describir en forma clara el origen o causa que provoca la irregularidad, el efecto o relevancia que tiene la observación, el incumplimiento a la normatividad jurídica o a los acuerdos generales de administración. Por último, las recomendaciones preventivas y correctivas que eviten la recurrencia de la observación.

Para definir y ubicar el origen o la causa de una desviación, es difícil, ya que va en proporción directa de la profundidad del aspecto revisado; es decir, la revisión superficial, únicamente, permite identificar causas inmediatas y, por ende, las recomendaciones propuestas por el auditor podrán mitigar parte de la problemática en la que posteriormente se volverá a incurrir; por su parte, una profundidad adecuada en la revisión permite llegar al origen de la desviación y posibilita al auditor para plantear recomendaciones que den una solución, concreta y eficaz a la problemática detectada.

Con el propósito de que las recomendaciones incidan favorablemente en mejorar o corregir las políticas y los procedimientos de control interno, aplicables a las actividades y operaciones que realiza el área auditada y eviten que se repitan las observaciones o

desviaciones, se deben desarrollar las cédulas de observaciones, de acuerdo con lo siguiente:

- Definir los procedimientos de auditoría para detectar la problemática.
- Profundizar en la aplicación de las pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría para identificar el origen o las causas reales que provocan las irregularidades.
- Proyectar y evaluar las repercusiones a corto y mediano plazo que ocasionan las desviaciones en procesos, actividades, unidades responsables o contratos que se interrelacionan con el entorno del área auditada, a fin de visualizar la solución.
- Proponer recomendaciones que solucionen en un tiempo razonable el origen o las causas reales de las observaciones y eviten la incidencia en otras unidades relacionadas con el área, proceso, rubro específico o contrato auditado y sobre todo, que permitan eliminar su recurrencia. Para tal efecto, se requiere que sean planteadas y concertadas con el área auditada.

El auditor deberá comentar las cédulas de observaciones con los responsables de la operación revisada y del área auditada, antes de su presentación formal en el informe de auditoría. De esa reunión, podrán obtener elementos adicionales que rectifiquen o ratifiquen la irregularidad, así como las causas que las provocan. En cualquiera de los casos, la discusión permite al auditor y al área auditada tener plena confianza y solidez en los planteamientos plasmados en la cédula de observaciones. Asimismo, concertará con los servidores públicos las recomendaciones que incluyan aquellas acciones que permitan dar solución, no sólo a la desviación plasmada, sino a la problemática esencial que están ocasionando las irregularidades, de tal suerte que eviten que se repitan.

Adicionalmente, las cédulas de observaciones contendrán un apartado, en que el responsable del área auditada asentará sus comentarios, el nombre y cargo del servidor público responsable del área u operación, de dónde surgieron las observaciones, la fecha compromiso manifestada por el auditado para solucionar la problemática y, en su caso, las acciones que ejecutará para solventar la observación, debiendo plasmar su firma y la fecha del comentario de las mismas, junto con los auditores actuantes.

**CÉDULA DE SEGUIMIENTO.-** Ésta cédula se utiliza para hacer referencia a los hallazgos determinados durante la auditoría de seguimiento, relativos al avance en la aplicación de las acciones para solventar las observaciones o corregir las irregularidades, en las fechas comprometidas para su atención.

El resultado de una auditoría para verificar el cumplimiento de las recomendaciones se debe registrar en las cédulas de seguimiento, a fin de constatar que las medidas de control interno implantadas por el área revisada las hubiese aplicado y hayan permitido solucionar la problemática o, en su caso, registrar el avance para su corrección, conforme a las recomendaciones hechas por el auditor.

Dichas cédulas deben contener la siguiente información:

- La identificación de la auditoría en la que se determinó la observación.

- El número de la observación o irregularidad a la cual se da seguimiento, de acuerdo con la fecha comprometida para su atención.
- Procedimiento de auditoría para verificar la aplicación de las recomendaciones o acciones realizadas por el área operativa para solucionar la problemática planteada.
- Marcas de auditoría y referencia de la evidencia documental que permitió normar el juicio u opinión del auditor para considerar solventada o no la observación.
- El replanteamiento del auditor responsable de la auditoría para que el área auditada aplique las medidas correctivas y/o preventivas que le permitan solventar la observación.
- En su caso, después de haber evaluado las causas que impidieron su cumplimiento proponer al área auditada la segunda fecha compromiso para resolver las observaciones o irregularidades.
- Nombre del titular del área auditada y del servidor público responsable de su implantación, así como sus respectivas firmas.

Las cédulas de seguimiento deben ser comentadas con el responsable del área auditada, antes de registrarse en el informe de auditoría, a efecto de concertar y confirmar la siguiente fecha compromiso y el nombre del responsable de su aplicación; ya que, de no cumplirse con las medidas correctivas o se repita la observación por su incumplimiento, dará lugar a <sup>209</sup>iniciar el procedimiento administrativo disciplinario para deslindar responsabilidades.

### **h) Informe de Auditoría Pública y de Seguimiento**

Para estar en condiciones de realizar el informe de auditoría pública, es requisito indispensable revisar y supervisar el trabajo de auditoría, por lo que a continuación se presentan los aspectos más relevantes para su fiel cumplimiento.

**SUPERVISIÓN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA<sup>210</sup>.**- Con el fin de resaltar la importancia de supervisar el trabajo de auditoría, empezaremos por mencionar que el término de supervisión se utiliza tradicionalmente para identificar el acto de vigilancia que una persona ejerce sobre el trabajo que realiza otra. En consecuencia, la tarea de supervisión se puede definir:

La coordinación de los recursos durante la planeación, ejecución y comunicación de resultados de la revisión, a fin de vigilar, revisar y verificar el correcto cumplimiento de metas y objetivos planteados al inicio de la investigación, así como la debida aplicación de las normas y procedimientos de auditoría<sup>211</sup>.

La calidad y el éxito en la realización de la auditoría, así como la aplicación de las técnicas y procedimientos de auditoría gubernamental, dependen en gran medida de la experiencia, eficiencia y efectividad de la supervisión en todos los niveles jerárquicos, pues permite controlar las actividades que realizan los auditores. En tal virtud, se ha

<sup>209</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 89

<sup>210</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 73

<sup>211</sup> Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM

considerado elevar dicha actividad a la categoría de norma, a efecto de que se aplique en forma obligatoria en las funciones de auditoría pública.

Adicionalmente, el Boletín B <sup>212</sup>**Normas Generales de Auditoría Pública**, en el apartado relativo a las normas sobre la Ejecución del Trabajo (la sexta norma), indica a la supervisión del trabajo de auditoría y establece que el personal debe ser cuidadosamente supervisado, desde la planeación hasta la formulación del informe.

La supervisión persigue los siguientes objetivos:

- a) **Incrementar la calidad de las auditorías** a través de la revisión constante del trabajo del auditor, en función de los objetivos y alcances planteados en la planeación.
- b) **Verificar que el desarrollo de las revisiones se logre con la máxima eficiencia, eficacia y economía** y con apego a las Normas Generales de Auditoría Pública y demás normatividad y ordenamientos jurídicos aplicables.
- c) **Lograr que los auditores apliquen las normas, técnicas y procedimientos de auditoría** en función al desarrollo de su capacidad, en la práctica de la auditoría pública.
- d) **Revisar de tal forma que en la elaboración de los papeles de trabajo, éstos apoyen adecuadamente los objetivos fijados** y proporcionen información objetiva, además de obtener evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente.
- e) **Conocer de inmediato y en cualquier momento el avance** de la auditoría.
- f) **Determinar y confirmar** si se han aplicado íntegramente las técnicas y los procedimientos específicos de auditoría al proceso, operación o área auditada.

El alcance e intensidad de la supervisión que se ejerce sobre los auditores es inversamente proporcional al nivel de experiencia, conocimientos, capacidad, cuidado y diligencia profesional del auditor; entre menores sean estos atributos, mayor será la supervisión.

Además, la dificultad y especialidad del proceso de la operación o del área que se audita, influye en el grado de supervisión; más no se debe coartar la libertad y se debe ser flexible al aplicar la supervisión. En cualquier caso, debe abarcar la verificación y revisión de la:

- Adecuada planeación de los trabajos y programa de auditoría.
- Ejecución del trabajo conforme a la Carta de Planeación, el Marco Conceptual y las modificaciones autorizadas a los mismos, observando que el resultado de la aplicación de técnicas y procedimientos sea congruente con los alcances previamente determinados.
- Correcta formulación de los papeles de trabajo, con sus índices y marcas de auditoría.
- Evidencia documental o respaldo de las observaciones y conclusiones.
- Cumplimiento de los objetivos y tiempo (período) de la auditoría programada.

<sup>212</sup> Boletín B, emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM

- Características generales y los requisitos de calidad de los informes de auditoría en cuanto a precisión, claridad, objetividad y con el propósito de que se formulen en términos constructivos y convincentes, que permitan tomar decisiones.
- Verificación del cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría Pública y de las técnicas y procedimientos de auditoría de aplicación general.

En resumen, la función de supervisión de los trabajos de auditoría, en primera instancia, el auditor encargado responsable de la revisión (Subdirector) debe ser aplicada en las etapas de inicio, de ejecución del trabajo y conclusión de la auditoría, coadyuvando en todo momento, con su jefe inmediato.

<sup>213</sup>**INFORME DE AUDITORÍA.**- Al terminar la etapa de ejecución de la auditoría pública, la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal o del Órgano Interno de Control debe comunicar los resultados determinados durante su intervención a través del documento denominado *Informe de Auditoría* al titular responsable del área auditada. *Lo que se sustenta en los artículos 103 y 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 134, 138 y 142 del Acuerdo General de administración No. 28/1997 del Pleno del Consejo de la Judicatura.*

Lo anterior, también se fundamenta en el artículo 150, fracción IV, del <sup>214</sup>Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en relación con el Boletín "B" Normas Generales de Auditoría Pública, en el que se establece la obligación de presentar un informe por los resultados alcanzados en el trabajo de auditoría; asimismo, precisan que al término de cada intervención, el titular de la instancia de control y auditoría lo debe presentar por escrito y con su firma a la autoridad competente.

<sup>215</sup>Además, el informe de auditoría, debe contener la declaración formal, de que el trabajo de auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría Pública y con las técnicas y procedimientos de auditoría que se consideraron aplicables para obtener la evidencia documental suficiente y competente; asimismo, hacer constar que éstas se encuentran reflejadas en los papeles de trabajo.

Para elaborar el informe de auditoría, deben considerar por lo menos cinco elementos esenciales, los cuales se muestran a continuación:

- a) Oficio de envío del Informe Ejecutivo, que resume la problemática detectada y presentación del informe detallado.
- b) Carátula del Informe detallado.
- c) Índice.
- d) Presentación del cuerpo del Informe de auditoría.
- e) Resumen y presentación de los anexos de las Cédulas de Observaciones

**a) OFICIO DE ENVÍO (INFORME EJECUTIVO).**- Es el documento mediante el cual se oficializa el envío del informe de resultados al titular de la Unidad Responsable

---

<sup>213</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 97-99 y 127-133

<sup>214</sup> Normatividad aplicada en el Poder Ejecutivo de la Federación

<sup>215</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 271-275 y 278-280

Administrativa, del Ente que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura y Tribunal Electoral), o cualquier otra instancia que así lo requiera.

La principal característica consiste en resumir la problemática plasmada o detectada, por medio de las observaciones (no debe ser una síntesis de éstas). En consecuencia, el informe ejecutivo debe describir de manera clara y precisa los principales problemas con los que se enfrenta la Unidad Administrativa auditada o los programas, rubros específicos o contratos revisados, con base en las observaciones determinadas, las causas o el origen de éstas y las repercusiones y efectos en otros programas, actividades u operaciones, tal como se estableció o se detalló en las cédulas de observaciones.

El envío del informe ejecutivo tiene dos modalidades:

1. Oficio de envío de una auditoría financiera, integral, específica, operacional, de desempeño o de evaluación de programas.
2. Oficio de envío de una auditoría de seguimiento, como resultado de verificar la implantación de las recomendaciones preventivas y correctivas.

Cabe señalar que en los anexos 10 y 11, se muestran los formatos con las especificaciones que se consideran aplicables para su formulación.

- b) **CARÁTULA DEL INFORME DETALLADO**<sup>216</sup>.- En la carátula, se presenta un resumen de los datos más importantes de la auditoría para su fácil e inmediata identificación; contiene entre otros datos: el área evaluada, número de control de la revisión, registrado en el PAT (Programa Anual de Trabajo), fechas de inicio y término de la revisión, los auditores y supervisor responsable de la auditoría.
- c) **ÍNDICE**.- Se establece la referencia para enumerar los apartados o capítulos que integran el informe, indicando el número de la página en la que se localiza cada concepto.
- d) <sup>217</sup>**CUERPO DEL INFORME DE AUDITORÍA**.- Este apartado da a conocer los resultados de los trabajos realizados en forma sucinta; como a continuación se muestra su estructura:
1. **ANTECEDENTES**.- Se describen las causas que originaron la revisión, las principales funciones u operaciones del área o programa por evaluar y cualquier otro elemento que merezca ser mencionado, dependiendo del tipo de la revisión (auditorías integrales, financieras, operacionales, específicas, de evaluación de programas o de desempeño).  
Para el caso de auditorías de seguimiento, deberán indicar el número y fecha de la revisión en las que se determinaron inicialmente las observaciones y la cantidad de las mismas pendientes de solventar, que son objeto del seguimiento.

---

<sup>216</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 154-158

<sup>217</sup> Contraloría Gubernamental, pág. 127-130

## 2. PERÍODO, OBJETIVO Y ALCANCE DE LA REVISIÓN

- **Período.** Representa el tiempo que se utilizó para realizar los trabajos de auditoría, así como el período (ejercicio, bimestre, trimestre, etc.) de las operaciones revisadas.
- **Objetivo.** El que se propusieron alcanzar con la revisión.
- **Alcance.** Mencionar las áreas, programas o contratos evaluados, cantidad e importe de las actividades u operaciones revisadas y su proporción porcentual respecto de su universo particular y en general, el trabajo realizado y la metodología utilizada para aplicar las técnicas y procedimientos de auditoría.

## 3. TRABAJO DESARROLLADO.-

En el resultado obtenido de la revisión, se describe la metodología del trabajo desarrollado para determinar la observación y los aspectos más relevantes identificados durante la auditoría. No se debe iniciar con una transcripción o síntesis de las irregularidades determinadas ni la mención de desviaciones específicas o particulares. El resultado debe corresponder al origen o a las causas que provocan los problemas, definiendo con precisión las desviaciones, tal y como se registró en las cédulas de observaciones, haciendo hincapié que existe la evidencia documental y las repercusiones que tienen dentro de los procesos, actividades, áreas, programas o contratos revisados.

También, los resultados deben proporcionar información valiosa a los servidores públicos responsables de atenderlas para la toma de decisiones. Por ello, el auditor vinculará las diferentes desviaciones para mostrar cómo, en su conjunto, repercuten y afectan la planeación, programación, presupuestación y ejecución de los programas y consecuentemente el logro y cumplimiento de las metas y objetivos.

Además, el informe, no está limitado a señalar únicamente los errores o deficiencias, también deberá destacar aquellos aciertos que fueron identificados en la auditoría. En tal virtud, deben hacer referencia a los aspectos de éxito que permitieron alcanzar los objetivos de la revisión.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.-

Es fundamental señalar tanto las deficiencias más significativas, como también promover acciones que permitan alcanzar su solución; por ello, dentro del informe de auditoría, se incluirá la conclusión y recomendación, que en general eviten la recurrencia de la observación.

Asimismo, en las recomendaciones generales, se deberá mencionar que dentro de las cédulas de observaciones, se registraron recomendaciones específicas concertadas con los servidores públicos responsables, así como las fechas comprometidas para atenderlas. Por tal motivo, la recomendación general debe plantearse de tal manera que aporte elementos para la toma de decisiones en la planeación, programación, presupuestación, organización, ejecución, control y evaluación de los programas asignados al área o Unidades Administrativas auditadas.

En la recomendación, la Contraloría o el Órgano Interno de Control del Ente que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral) deberá emitir una opinión, desde un punto de vista diferente e imparcial, sobre los aspectos auditados, revelando las acciones que están incidiendo en el buen desempeño del programa, área o contrato auditado, con el

firme propósito de minimizar el impacto de las observaciones en el desarrollo de sus actividades, en busca de una alternativa de solución a la problemática detectada.

**e) CÉDULAS DE OBSERVACIONES.-** Este apartado incluye todas las cédulas de observaciones comentadas y firmadas por los servidores públicos responsables de las áreas donde surgieron las irregularidades, con su fecha compromiso para su atención. Además, deben estar firmadas por el auditor y supervisor (Subdirector) responsables de la auditoría, como evidencia de la supervisión que realizó, así como de su jefe inmediato para formalizar su envío al área auditada.

**SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES.-** En virtud de que en el Informe de la revisión se registran una serie de recomendaciones para que se corrija la problemática detectada, el auditor, con base en las fechas que se establecieron como compromiso para solventar las observaciones, deberá planear las auditorías de seguimiento, con el fin de verificar, que con las acciones adoptadas se subsanen las anomalías y se evite repetir la irregularidad.

Para que la instancia de control pueda orientar y <sup>218</sup>planear la auditoría de seguimiento, es recomendable el siguiente procedimiento:

1. Comprometer al titular del área auditada para establecer fechas compromiso y los nombres de los servidores públicos responsables, con el fin de implantar las recomendaciones.
2. Que el área auditada programe acciones de corrección oportunas que eviten su recurrencia y aseguren el cumplimiento de las recomendaciones.
3. Como resultado de la aplicación de las recomendaciones, evaluar los logros y mejoras alcanzadas
4. Implantar acciones de control interno que permitan determinar si la aplicación de las recomendaciones es adecuado o tienen deficiencias.

Las auditorías de seguimiento se llevarán a cabo, de acuerdo con la planeación del Programa Anual de Trabajo (PAT); asimismo, como éstas representan un proceso continuo, las Contralorías o los Órganos Internos de Control deberán llevar los registros y controles necesarios (Bitácora) para verificar su cumplimiento e instrumentar programas que promuevan que las observaciones se eliminen, aplicando las recomendaciones.

### **i) Actuación del Auditor y Control de la Auditoría**

La actuación del auditor público es independiente a la formación académica que hubiese adquirido; su comportamiento en consecuencia, es profesional, ético e imparcial, por lo que debe conocer y cumplir con las Normas Generales de Auditoría Pública. El auditor garantizará a la sociedad, que sus servicios son de alta calidad y que brindan confiabilidad razonable para el fiel cumplimiento del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a responsabilidades de los servidores públicos.

---

<sup>218</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 276-277

Aun cuando cada profesión tiene su propio código de conducta, en esencia son similares. Existen diferencias mínimas en cada uno de éstos, sin embargo, son de aplicación general para normar la actuación y ética de sus miembros o agremiados. En tal sentido, se debe considerar la heterogeneidad de las disciplinas de técnicos y profesionales que integran las Contralorías o los Órganos Internos de Control, razón por la que resulta conveniente que se den a conocer las *Políticas de Actuación y Decálogo del auditor público* (<sup>219</sup>SECODAM, abril de 2000), con el propósito de que el personal adscrito a dichas instancias de control se desempeñen con un juicio y criterio profesional uniforme, de tal manera que su desempeño y actitud como auditor público sea inobjetable y ejemplar.

<sup>220</sup>**POLÍTICAS DE ACTUACIÓN.**- Las disposiciones contenidas en las *Políticas de Actuación* son de aplicación obligatoria para el personal de las áreas de control y auditoría, por lo que anualmente deben comprometerse a actuar con cuidado y diligencia profesional, mediante la firma de un formato, ante los titulares de las áreas de control y auditoría; que dada su importancia, se consideran aplicables a los auditores del Ente que administra la Justicia Federal y para mayor detalle, en el anexo 12, se muestran dichas políticas de actuación, mismas que en forma enunciativa se mencionan a continuación:

- I. Responsabilidades del Auditor Público
- II. Políticas de Carácter Particular
- III. Políticas Relativas al Desempeño de Comisiones Foráneas
- IV. Políticas de Superación, Eficiencia y Economía

#### DECÁLOGO DEL AUDITOR PÚBLICO

1. Sé integro
2. Sirve
3. Sé honesto
4. Sé prudente
5. Sé humilde
6. Actualízate y compite
7. Cooperera
8. Planea
9. Convéncete y convence (siempre con evidencia documental)
10. Ama tu función en el trabajo de auditoría

<sup>221</sup>**EL CONTROL DE LA AUDITORÍA.**- Se considera procedente que para llevar el control de las auditorías, será por medio de la aplicación de tres documentos denominados: Cédula Única para el control de la Auditoría, Evaluación de la Auditoría y Evaluación del Personal que realizó la auditoría, validados por el supervisor (subdirector), responsable del grupo de auditores.

---

<sup>219</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<sup>220</sup> Anexo 12 de la guía de auditoría pública de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

<sup>221</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 258

- A CÉDULA ÚNICA PARA EL CONTROL DE LA AUDITORÍA.-** En ésta cédula se concentra la información que se obtuvo como resultado de la revisión: datos de identificación, cantidad de observaciones, personal participante, importes fiscalizados, programas, procesos, actividades, operaciones o contratos, auditados.

La cédula será firmada por el jefe de grupo de auditoría (Subdirector) y avalado por el responsable del área de auditoría (Director) o, en su caso, por quien el titular de la Contraloría o del Órgano Interno de Control haya designado. Además, quedará incluida, inmediatamente después del índice del primer legajo, en los papeles de trabajo.

- B EVALUACIÓN DE LA AUDITORÍA.-** Al término de la ejecución del trabajo de auditoría, es importante evaluar si se alcanzaron los objetivos planteados para la revisión; por ello, es conveniente que mediante un cuestionario sencillo, el supervisor verifique y evalúe, de acuerdo con las especificaciones planteadas inicialmente en el programa de auditoría (Plan de trabajo o guías específicas para la revisión), que se hayan alcanzado los resultados.

En el cuestionario, debe destacar la planeación y el programa de la auditoría, la elaboración de papeles de trabajo, el cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría Pública y la ejecución de las técnicas y procedimientos de auditoría en el desempeño y realización de su trabajo.

- C EVALUACIÓN DEL PERSONAL.-** La evaluación del trabajo de auditoría es tan importante, como la del personal que participa en una revisión, ya que a través de ella, se pueden identificar, oportunamente, aquellos aspectos, en los que el auditor requiere apoyo y capacitación, o bien especializarlo en auditorías técnicas, para futuras revisiones.

Es de vital importancia la evaluación del desempeño del personal, por lo que el titular del área de auditoría o la instancia de control deberá instrumentar un sistema de seguimiento que permita visualizar la evolución de la actuación de los auditores hacia un trabajo de calidad y profesionalismo e, independientemente, de que sea un elemento para promover al personal con mayor conocimiento de causa sobre su trabajo a los siguientes niveles jerárquicos.

## **2.-Factores jurídicos**

La problemática actual en materia de Auditoría Pública consiste en que no se tiene conocimiento de que exista una coordinación con la Auditoría Superior de la Federación para unificar e implantar la misma metodología (Fiscalización) para verificar y comprobar la integración y rendición de la Cuenta Pública por medio de la aplicación de normas generales de auditoría pública, técnicas, procedimientos y guías de auditoría gubernamental para garantizar que en los poderes de la Unión (EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL), se lleven a cabo iguales mecanismos de control, supervisión y auditoría para evaluar la administración de los recursos fiscales, el

cumplimiento de los programas institucionales, el Plan Nacional de Desarrollo, Acuerdos Generales de Administración, etcétera.

Lo anterior es trascendental, por lo que se requiere unificar los criterios y procedimientos para precisar el contenido del informe de auditoría pública, así como la evidencia documental para el fincamiento de responsabilidades, por el incumplimiento y deshonestidad en la aplicación y administración de los recursos fiscales, que se otorgan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de dar cumplimiento al título cuarto en materia de responsabilidades que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **a) *Fundamentación del inicio u orden de visita de Auditoría***

**Inicio de la auditoría<sup>222</sup>.** Se debe motivar y fundamentar:

- I ). La Orden de Visita o de Auditoría
- II). El Oficio de Requerimiento de información

I). **Orden de visita o de auditoría.**- Para iniciar la práctica de la auditoría, ésta deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, (lineamientos que supletoriamente se pueden considerar por los Órganos Internos de Control del Ente que administra la Justicia Federal, por tener sustento jurídico en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) que se llevará a cabo, mediante mandato escrito denominado Orden de visita o Auditoría, los cuales se mencionan como sigue:

1. Dirigirse al servidor público de mayor jerarquía responsable del área, programa o contrato por revisar.
2. Estar debidamente fundamentada en Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Acuerdos Generales de Administración, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
3. Citar el nombre de los auditores que practicarán la revisión, incluyendo al auditor (subdirector) responsable de supervisar la ejecución de la auditoría y a los titulares de las áreas de auditoría.
4. Describir de manera general los alcances de los aspectos que deberá cubrir la visita o auditoría y el periodo por revisar.
5. Estar firmada por el titular del Órgano Interno de Control del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal o por quien éste haya designado para tal fin.

Se deberá entregar la orden de visita o de auditoría al titular del área auditada, a quien va dirigida, debiendo obtener de su puño y letra, el acuse de recibo, previa identificación, en una copia de la misma, se entregará copia al servidor público designado por el auditado para proporcionar información y documentación inherente a la auditoría,

<sup>222</sup> Curso de Auditoría Pública, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

obteniendo la firma de quien recibe en el acuse de recibo. También, se enviarán copias a las unidades responsables administrativas y a las instancias que lo requieran.

Cuando se considere necesario incrementar el número de auditores o de realizar un cambio, o sustituir a alguno de sus elementos para continuar realizando los trabajos de auditoría; en cualquiera de los casos, la modificación se hará del conocimiento del área auditada, mediante oficio al servidor público al que se envió la orden de visita de auditoría y se levantará el acta respectiva.

II). **Oficio de requerimiento de información o documentación.**- Si, en el transcurso de la revisión a un área, programa, rubro específico o contrato se justifique obtener información y documentación vinculada con la Unidad Responsable auditada y ésta se encuentre en poder de otra área, a la que no se le está practicando la revisión, se procederá a elaborar un oficio de requerimiento de información, fundamentándose en el artículo 47, fracción III, inciso 10, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o en el artículo 8, fracción XVI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Acta de inicio de auditoría**<sup>223</sup>.- Como existe la posibilidad de que en la revisión se determinen irregularidades con presunta responsabilidad, los Órganos Internos de Control de los Entes Públicos Federales del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura y Tribunal Electoral), invariablemente en todas las revisiones e inclusive las que no se encuentren previstas en los Planes o programas Anuales de Trabajo (PAT), auditorías directas o especiales, se levantará Acta de Inicio de Auditoría, en la que se hará constar los siguientes datos:

1. Lugar, hora y fecha del acto.
2. Nombre de los auditores comisionados, su número de identificación institucional y unidad administrativa de adscripción.
3. Orden de visita o auditoría que promovió el levantamiento del acta, su número, fecha, nombre de la persona a quien fue dirigida y quien la suscribió.
4. En el apartado de hechos del acta, describirá la forma en la que se presentaron los auditores actuantes, el documento con el que se identificaron los que intervienen en el acta. Asimismo, se hará constar la entrega de la orden de auditoría a quien va dirigida o a la persona designada para atenderla, mencionando la identificación oficial, con la que acreditó su personalidad jurídica y de la que se obtuvo el acuse de recibido de su puño y letra; además, que se estampó el sello oficial del área auditada en una copia de la orden de visita o de auditoría.
5. Durante el desarrollo y levantamiento del acta, se requerirá a la persona con quien se entiende la diligencia que nombre dos testigos de asistencia; en caso de negativa, los auditores actuantes nombrarán a dichos testigos, hecho que quedará registrado en la misma acta.

Además, deben registrar los siguientes datos de los testigos:

- Nombre completo.
- Domicilio oficial o particular.

---

<sup>223</sup> Curso de Auditoría Pública, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, actualmente Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003)

- Número de identificación con que acreditan su personalidad.
  - Registro Federal de Contribuyentes y su homo clave.
  - Lugar de nacimiento y Nacionalidad.
  - Indicar que dichos testigos aceptaron el nombramiento.
6. Los auditores actuantes preguntarán a la persona con quien se entiende la diligencia, si desea agregar otro hecho que deba registrarse.

Si la persona con quien se entiende la diligencia considera registrar algún hecho, se le otorgará la palabra y, en caso negativo, se procederá al cierre y término del acta.

### **b) Difusión de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para evitar las causas que provocan el incumplimiento a la Normatividad**

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, se han realizado múltiples esfuerzos para establecer su marco jurídico, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), desde 1857 a 1982, surgieron las reformas al título cuarto de la Constitución, consolidándose en su momento con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su actualización en 2002, con la <sup>224</sup>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con las adecuaciones al Código Penal y Código Civil, que generan orden en lo que se refiere a las cuatro responsabilidades de los servidores públicos: Políticas, Penales, Administrativas y Civiles<sup>225</sup>, ya que constituyen el primer intento en nuestro país de la integración del Derecho Disciplinario del Estado para cuidar y mantener la prestación del servidor público, en función de los deberes genéricos de Legalidad, Lealtad, Honradez, Imparcialidad y Eficiencia (artículo 113 CPEUM).

Con la <sup>226</sup>actualización de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), se fortalece la instancia fiscalizadora para establecer la normatividad y lineamientos que aseguren el funcionamiento de los sistemas de control para que sobre bases uniformes y firmes se cubriera con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales.

Conviene precisar que esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

---

<sup>224</sup> Publicada en el diario oficial de la federación el 13 de marzo de 2002.

<sup>225</sup> La Contraloría y el Control Interno en México; páginas 20 y 21

<sup>226</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 260 y 262

Asimismo, son sujetos de esta Ley (LFRASP), los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley (LFRASP):

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios.
- VI.- El Instituto Federal Electoral.
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación.
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- IX.- El Banco de México, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

**c) *Determinar responsabilidades conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

La evolución del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, define en lo general las responsabilidades de los funcionarios públicos (servidores públicos), considerándose como tales a los senadores y diputados del Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Despacho y al Procurador General de la República, a quienes se señaló como responsables de los *delitos* comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los *delitos, faltas u omisiones* en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Asimismo, se determinó como responsables a los gobernadores de los Estados y a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales superiores de los estados, por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales, estableciéndose que el Presidente de la República, durante el tiempo de su mandato, sólo podía ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) determinó en los artículos del 108 al 114, los sujetos responsables y las responsabilidades en las que pueden incurrir como servidores públicos en la administración pública federal, que prestan sus servicios en los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

De los siete artículos integrantes del título cuarto de la Constitución, uno de ellos, el tercero (artículo 110 CPEUM), fue objeto de tres reformas para perfeccionar la aplicación de sanciones a los servidores públicos de elección popular y de alto nivel jerárquico en la administración pública federal.

Las <sup>227</sup>reformas al título cuarto de la Constitución Política, Código Penal, Código Civil y de la <sup>228</sup>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecen las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada; asimismo, garantiza el buen desempeño del servidor público (artículo 113 CPEUM), así como por los supuestos en que se puedan encontrar en la administración y manejo de los fondos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; además, por las sanciones que aplique la Auditoría Superior de la Federación, con base en el artículo 79 constitucional en relación con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y su reglamento.

Además, para aplicar las cuatro modalidades de responsabilidad, se establece para: la penal y la civil, se sujetan a las leyes respectivas, la política por la CPEUM y la administrativa, se regula por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

También, quedó establecido un juicio de carácter político para los servidores públicos con fuero constitucional que transgredan el despacho de intereses públicos fundamentales, así como el juicio de procedencia para los servidores públicos que gocen de fuero constitucional y hayan cometido algún delito (artículos 110 y 111 CPEUM).

En tal virtud, por separado con los artículos 99 y 100, constitucionales, se regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial Federal (Suprema corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito), en relación con los artículos 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, se logra englobar a todo el que presta servicios al Estado en el concepto de servidor público, lo que responde al propósito de alcanzar la igualdad ante la Constitución, los tratados y las leyes federales para aplicar sanciones administrativas y penales (artículo 108 CPEUM).

El artículo 109, fracción III de la constitución, precisa que *se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia*, que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisión.

Lo anterior es más evidente, si se advierte que en los términos del artículo 08 de la <sup>229</sup>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se constituye una infracción específica que puede ocasionar la imposición de las sanciones que se establecen por dicho ordenamiento, el hecho de que algún servidor público incurra en cualquier acto u omisión que pueda implicar incumplimiento de alguna disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Adicionalmente, por las irregularidades cometidos por Servidores Públicos se pueden aplicar las figuras delictivas establecidas en el título décimo del Código Penal Federal, en

---

<sup>227</sup> Auditoría Comprehensiva un Moderno concepto en la Auditoría Gubernamental, pág. 54-58

<sup>228</sup> Publicada en el diario oficial de la federación el 13 de marzo de 2002.

<sup>229</sup> Publicada en el diario oficial de la federación el 13 de marzo de 2002.

especial los que se encuentran comprendidos en los artículos 214, 215, 217, 220, 221 y 223, que tipifican los delitos de ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencia. Más aún, por peculado para sancionar la desviación de los bienes o por la distracción de los recursos federales que realicen dichos Servidores Públicos.

En la actualidad, se destaca que la práctica de Auditoría Pública es de carácter normativo para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, de vigilancia, de evaluación y de índole disciplinario en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, con el fin de dar cabal cumplimiento en materia de responsabilidades a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos del 108 al 114, en relación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

#### **d) *Motivar, fundamentar y probar las responsabilidades, aplicables a los Servidores Públicos***

<sup>230</sup>El trabajo de auditoría pública incide, principalmente, como un instrumento técnico jurídico para sustentar, motivar y fundamentar las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, por tal motivo se debe cuidar que el oficio de inicio de la visita de auditoría y el acta de la notificación se formalicen, conforme al artículo 16 Constitucional, y que las pruebas documentales estén debidamente integradas, a fin de evitar que los Servidores Públicos presenten sus inconformidades ante las autoridades competentes a que hace referencia el artículo tres en relación con los 25 y 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Hecho que implica un tiempo para desahogar el recurso de revocación, así como las pruebas que pretenden desvirtuar la observación y la aplicación de la sanción; además, de que en dicho lapso de tiempo se corra el riesgo de que opere la prescripción.

En tal virtud, es de vital importancia que los informes derivados de la práctica de auditoría pública, en la que se determinen responsabilidades, las observaciones deben estar debidamente motivadas, fundamentadas, integradas y soportadas con evidencia documental.

Como <sup>231</sup>resultado de la práctica de Auditoría Pública se determinan diversas irregularidades que conllevan al inicio del procedimiento administrativo disciplinario para el fincamiento de responsabilidades y aplicar sanciones, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por tal motivo es requisito indispensable que las observaciones de auditoría estén debidamente justificadas e integradas, con sus pruebas documentales, ya que son los documentos oficiales, mediante los cuales el área de "Denuncias y Responsabilidades" procede a iniciar el procedimiento sancionador, conforme al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o bien conforme al procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 134, en relación con los 131, 132 y 133 de la Ley antes citada.

<sup>230</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 90-94

<sup>231</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 249-252

Por último, en el caso de que el servidor público se inconforme ante la autoridad competente y ésta determine desechar la inconformidad y las pruebas que presentó el denunciante, se deberá estar preparado para considerar que recurrirán a interponer el recurso de nulidad, el amparo y la revisión ante tribunales federales o en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, apegándose al procedimiento contencioso administrativo, previsto en el título VI, del Código Fiscal de la Federación, o bien conforme al procedimiento de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

#### RELACIÓN DE ANEXOS DE LA GUÍA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

No. Anexo	Nombre del anexo	No de hoja
01	Cédula de planeación	127
02	Cronograma de actividades a desarrollar	130
03	Orden de visita o auditoría	133
04	Acta de inicio de auditoría	135
05	Marco conceptual	139
06	Papeles de trabajo (ejecución de la revisión)	141
07	Cédula de observaciones	143
08	Cédula de seguimiento	146
09	Marcas de auditoría	149
10	Informe de auditorías integrales, específicas, de evaluación de programa y de desempeño	151
11	Informe de auditoría de seguimiento	159
12	Políticas de actuación	167
13	Cédula única para el control de la auditoría	175
14	Evaluación de la auditoría	179

**CÉDULA DE PLANEACIÓN**, instructivo para su llenado

Acciones	Actividades
1.	Mencionar el nombre del <sup>232</sup> Ente Público Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura y/o Tribunal Electoral), así como de la Unidad Administrativa Responsable, según corresponda.
2.	Citar el número de la auditoría que se practica, de acuerdo con el Programa Anual de Trabajo (PAT), o el número que le corresponda tratándose de auditorías no programadas.
3.	Nombre específico del programa, área o contrato sujeto a revisión, mediante el cual quedó registrado en el PAT.
4.	Fecha de elaboración de la cédula de Planeación.
5.	Tipo de auditoría que se vaya a realizar.
6.	Hacer mención al trimestre en el que se llevará a cabo la revisión.
7.	Se hará mención a los antecedentes del área, programa, rubro específico o contrato por auditar, describiendo su estructura, marco legal aplicable, principales políticas y procedimientos, funciones y actividades que realiza, distribución física de las áreas de trabajo, resultados más importantes en auditorías anteriores, información financiera y presupuestal, así como los demás elementos que permitan al auditor tener un conocimiento general antes de iniciar la auditoría.
8.	Describir el objetivo de la auditoría, el que deberá ser congruente con lo que se estableció en el Programa Anual de Trabajo (PAT), con excepción de las auditorías no programadas. La característica de este objetivo, es que debe ser claro, preciso, medible y alcanzable al realizar la auditoría.
9.	Citar de manera general, cuáles serán los alcances de la revisión, mismos que pueden referirse a ejercicios, periodos, programas o proyectos, rubros, partidas, cuentas específicas o contratos, señalando sus cifras, importes y datos, cuando sean cuantificables.
10.	Se deben de describir los problemas a los que pueden enfrentarse los auditores, en la aplicación de las técnicas y procedimientos de auditoría como pueden ser: especialidad de las operaciones, atraso en el registro o desarrollo de funciones, actitud del personal auditado, antigüedad de las operaciones, contratos de obra o servicios relacionados con la misma.
11.	En este punto se indican las acciones que el auditor promueve para reducir el efecto de la problemática que pudiese incidir en los resultados de la auditoría; También, se debe definir la estrategia que debe considerar, el tiempo asignado a la revisión y el personal con que se cuenta, ya que debe ser viable y canalizarse a la solución inmediata de los problemas que presenta la revisión, inclusive puede ser una justificación a la modificación del tiempo asignado a la revisión o en la cantidad o perfil, que los auditores deberán de tener.

<sup>232</sup> Ente federal Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura y Tribunal Electoral

Acciones	Actividades
12.	Registrar el nombre completo del personal asignado a la auditoría, y las iniciales de su nombre, rubrica y firma corta para identificar sus papeles de trabajo; además, estará relacionado en el cronograma de las actividades a desarrollar, en el que se describirán las actividades específicas de cada auditor.
13.	Mencionar el nombre y firma de la persona que elaboró la cédula de planeación (corresponderá al subdirector, que tendrá a su cargo la supervisión del grupo de auditores).
14.	Anotar el nombre y firma del Director), que da el visto bueno a la Cédula de planeación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Cédula de Planeación**

No. de Revisión (2)	Área a Revisar (3)	Fecha: (4)
Tipo de Revisión: (5)		Trimestre (6)

I. Antecedentes

(7)

II. Objetivo

(8)

III. Alcances

(9)

IV. Problemática

(10)

V. Estrategia

(11)

VI. Personal Comisionado

(12)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Nombre	Iniciales	Firma	Firma Corta

Elaboró: (13)  
(Subdirector)

Nombre y firma

Vo. Bo. (14)  
(Director)

Nombre y firma



**Anexo 02**

**CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES A DESARROLLAR, Instrucciones para su llenado.**

Describir en el cronograma, las acciones que en general se realizarán durante el tiempo programado de la auditoría, como son: oficio de inicio de la revisión, levantamiento del acta, entrevistas con servidores públicos (aplicación de cuestionarios de control interno), solicitud de información, visitas físicas a instalaciones, obra pública en proceso u oficinas, período de análisis del área, elaboración y discusión del informe de la revisión, entre otros.

El cronograma no representa describir los procedimientos específicos de la auditoría, es un programa o guía general de actividades que permite conocer y supervisar el grado de avance, que se va dando en el desarrollo de la auditoría.

Acciones	Actividades
1.	Nombre de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral, según corresponda.
2.	Dar un número consecutivo a las hojas.
3.	Nombre del programa, proceso, contrato o área sujeta a revisión.
4.	Número de la auditoría, de acuerdo con el Programa Anual de Trabajo o el número consecutivo de la auditoría no programada.
5.	Nombre del centro de costos responsable, en ejercer los recursos federales del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal.
6.	Tipo de auditoría que se va a ejecutar de acuerdo con el Programa Anual de Trabajo (PAT), o el número consecutivo que le corresponda tratándose de auditorías no programadas.
7.	Número de semanas o el mes en el que se desarrollarán las actividades de auditoría.
8.	Número consecutivo de las actividades a realizar en la revisión.
9.	Descripción de cada una de las actividades que se van a realizar durante el desarrollo de la auditoría.
10.	Porcentaje susceptible de revisar en cada una de las actividades, rubros específicos o contratos, cuando proceda.
11.	Iniciales del o los auditores a los que se les asignó la actividad.
12.	Los renglones se refieren en primera instancia al tiempo estimado (E), para llevar a cabo una actividad y la segunda al tiempo en que se realizó (R). La forma de llenarlo es sombreando con negro los recuadros los días o semanas programadas y con rojo los días que dura una actividad, según lo sombreado con rojo, representa el avance de la auditoría.
13.	Cantidad de días programados para el desarrollo de la actividad y en el segundo renglón los días utilizados.
14.	Iniciales de los auditores comisionados y del supervisor, mismas que sirven de referencia para identificar quién realiza la actividad, de acuerdo con el numeral 11 citado anteriormente y quien supervisó.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<b>Acciones</b>	<b>Actividades</b>
15.	En seguida de las iniciales de cada auditor se anota el nombre completo del mismo; así como el del Subdirector que supervisó la auditoría.
16.	Deberán totalizar la cantidad de días estimados en la revisión por cada auditor.
17.	Sumar el total de los días reales invertidos en la revisión por cada auditor.
18.	Nombre y firma del supervisor (subdirector) que elaboró el cronograma.
19.	Nombre y firma del personal (Director) que da el visto bueno al cronograma.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

UNIVERSIDAD DE GUATEMALA



**Anexo 03**

**ORDEN DE VISITA O AUDITORÍA, instructivo para su llenado.**

Acciones	Actividades
1.	Mencionar el nombre del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral), según corresponda.
2.	Citar el número de oficio que corresponda, para iniciar la auditoría.
3.	Hacer mención de la localidad y fecha de elaboración de la orden de auditoría. La fecha debe corresponder al inicio efectivo de la auditoría, de acuerdo a la programación inicial.
4.	Mencionar el nombre y cargo de la persona a la cual se dirige la orden y el domicilio donde se ubica la Unidad Administrativa Responsable o el área por auditar del Poder que administra la Justicia Federal.
5.	En el caso de los centros de costos de los Entes Públicos Federales del Poder que administra la Justicia Federal, debe agregarse como fundamento, la Ley Orgánica de dicho Poder y los Acuerdos Generales de Administración, aprobados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral, según corresponda, en su caso por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6.	Registrar el número de auditoría y tipo, de acuerdo con el asignado en el Programa Anual de Trabajo (PAT), o el número consecutivo que le corresponda cuando se trate de auditorías no programadas.
7.	Relacionar a los auditores comisionados, incluyendo al supervisor (subdirector) y al director responsable del área de auditoría.
8.	Citar de manera general los alcances de los conceptos a revisar y el periodo por auditar, para el caso de las auditorías de seguimiento especificar los antecedentes de la auditoría o las revisiones donde se determinaron las observaciones, así como las fechas compromiso.
9.	Mencionar el cargo del titular de la Contraloría o del Órgano Interno de Control, o el que haya sido designado por éste.
10.	Hacer mención al nombre del titular de la Contraloría o del Órgano Interno de Control, o de quien éste haya designado, para que posteriormente sea firmada la orden de visita o de auditoría, en este espacio.
11.	Citar los nombres, cargos y adscripción de los servidores públicos a los que se enviará copia de la orden de la visita o de la auditoría.

A continuación a manera de ejemplo, se presenta un formato del Oficio de orden de visita de auditoría, que se aplica en el Consejo de la Judicatura:

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

Orden No. (2)

**Asunto:** Se ordena la práctica de auditoría.

(3)

(4)

**P r e s e n t e**

Con objeto de verificar y promover en esa Unidad Administrativa el cumplimiento de sus programas sustantivos y de la normatividad aplicable, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 103 y 104 Fracciones I, II y IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de los artículos 94, Fracciones III, V, VII, XIII del Acuerdo General 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura; artículo 103, Fracción I del Acuerdo General 21/2000 y 9, 65, 66, 100, 133 Fracción II, del Acuerdo General 28/1997, que reglamenta el presupuesto por programa en el Consejo de la Judicatura, (5); y en el Programa Anual de Trabajo (PAT) de auditoría, se llevará a cabo la revisión No. (6) a esa unidad administrativa responsable, en sus áreas o cualquier otra instalación.

Para tal efecto, se servirá proporcionar a los CC. Auditores Públicos: (7) , los registros, reportes, informes, correspondencia y demás efectos relativos a sus operaciones financieras, presupuestales, programas sustantivos y de consecución de metas que estimen necesarios, así como suministrar y proporcionar todos los datos e información que soliciten dichos auditores para la ejecución de la auditoría.

Comunico a usted que la auditoría (8) se practicará al **(a los) concepto (s) de correspondiente al periodo** .

Asimismo, le agradeceré girar sus instrucciones a quien corresponda con el propósito de que el personal comisionado tenga acceso a las instalaciones y archivos de esa Unidad Administrativa Responsable y se le brinden las facilidades necesarias para la realización de su cometido.

De conformidad a las leyes aplicables, queda apercibido que de no dar las facilidades necesarias, oponerse a la práctica de la auditoría o no proporcionar en forma completa y oportuna los informes, datos y documentos a los auditores comisionados, se procederá de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**A t e n t a m e n t e**

(9)

(10)

C.c.p. (11)

**Anexo 04**

**ACTA DE INICIO DE AUDITORÍA, instructivo para el llenado con los requisitos mínimos para su formulación.**

Es un documento de carácter oficial el Acta de inicio de la auditoría, ya que en la misma se narran las circunstancias específicas del inicio de la revisión, por lo que en su elaboración deben guardarse las formalidades que conforme a derecho, se mencionan a continuación:

1. Descripción de los datos a detalle sobre las circunstancias, documentos y personas que intervienen en el acto.
2. Empezar por indicar la ubicación del lugar y la fecha del acto.  
En seguida mencionar quiénes intervienen en el acto, el motivo y el objetivo del mismo.  
Posteriormente, en el apartado de hechos, se describen las situaciones bajo las cuales se levanta el acta y finalmente incluye la leyenda que: "Asimismo, previa lectura de lo asentado, la firman al margen y al calce de todos y cada uno de los folios los que en ella intervinieron.
3. El contenido del acta, se transcribe a renglón continuo y, en caso de que el texto quede a la mitad del renglón, el resto de éste se testa con guiones hasta el margen derecho de la hoja (ejemplo:-----).
4. Siempre debe darse un folio a cada hoja del acta. Se recomienda un folio de 10 dígitos que identifiquen los siguientes datos de izquierda a derecha:
  - Primeros 3 dígitos: número de la orden de auditoría.
  - Cuatro dígitos siguientes los cuatro dígitos del año.
  - Últimos 3 dígitos: el número consecutivo de tres dígitos.

<b>Ejemplo</b>	<b>Orden</b>	<b>Año</b>	<b>Consecutivo</b>	<b>Folio</b>
	236	2003	001	2362003001

Por lo antes citado, al inicio de la primera hoja quedará la leyenda **Folio 2362003001** al centro del primer renglón y, tanto a la izquierda como a la derecha, se utilizarán guiones. Por ejemplo:

-----**Folio 2362003001**-----

5. Al finalizar una hoja, el último renglón deberá hacer referencia a la hoja que continúa, con la *leyenda Pasa al folio...*, incluyendo el folio de la hoja siguiente.

La leyenda quedará al centro del último renglón y, tanto a la izquierda como a la derecha, se utilizarán guiones. Por ejemplo:

-----**Pasa al folio 2362003002**-----

De la misma manera, el primer renglón del folio siguiente, contendrá la *leyenda "Viene del folio"...* centrado y, tanto a la izquierda como a la derecha, se utilizarán guiones. Por ejemplo:

-----**2362003002**-----

-----**Viene del folio 2362003001**-----

6. El acta se levanta en original y cuatro copias, que serán firmadas en original (autógrafamente) al final y se rubricarán cada una de las hojas que la constituyen, con la siguiente distribución:  
Original: En el supuesto de existir casos con presunta responsabilidad, se integra en el expediente que se envía al área de responsabilidades.  
Cuando no existan casos con presunta responsabilidad, se integra en el expediente de los papeles de trabajo de la auditoría.  
Primera copia: Se entrega a la persona con quien se entendió la diligencia.  
Segunda copia: En el supuesto de existir casos con presunta responsabilidad, se integra en la copia del expediente que se envió al área de responsabilidades y queda en los archivos del área de auditoría.  
Cuando no existen casos con presunta responsabilidad, se integra en el expediente de la auditoría.  
Tercera copia: Se integra en el expediente del archivo permanente de la auditoría.  
Cuarta copia: Se integra en el archivo consecutivo de actas de auditoría.
7. A continuación se presenta el formato que se utilizará como acta y los datos que deberá contener.
8. Con el objeto de hacer más ilustrativa el Acta de Inicio de Auditoría, en el propio formato de acta se describen los aspectos más comunes que deben de incluir en cada caso, que se presente.

-----Folio 2362003001-----

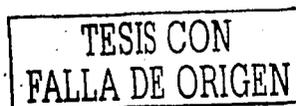
En la Ciudad de México, Distrito Federal, **(o la localidad donde se levanta el acta)**, siendo las **(anotar la hora del inicio del acto)** horas, del día **(anotar el día, mes y año correspondiente)**, los CC. **(mencionar el nombre completo de los auditores comisionados)** auditores públicos adscritos a la Contraloría, **(o en su caso Órgano Interno de Control)** en **(citar el nombre de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral)**, hacen constar que se constituyeron legalmente en las oficinas que ocupa **(anotar el nombre del área visitada)** ubicadas en **(anotar el domicilio completo del lugar donde se levanta el acta)**, a efecto de hacer constar los siguientes:-----

-----Hechos-----

En la hora y fecha mencionadas los auditores actuantes se presentaron en las oficinas citadas y ante la presencia del C. **(nombre del titular del área visitada)** Titular **(anotar el nombre del área en que se actúa)**, procedieron a identificarse en el orden mencionado con las credenciales números: **(anotar los números de credenciales institucionales de cada auditor)**, expedidas por **(mencionar el área que expide las credenciales)**, acto seguido, hacen entrega formal del original de la orden de auditoría **(anotar el número y fecha de la orden de auditoría)**, emitida por el Titular de la Contraloría o del Órgano Interno de Control en esta **(mencionar si es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral)**, al C. **(citar el nombre completo y puesto de la persona que atiende la diligencia)**, quien firma para constancia de su puño y letra en una copia de la misma orden, en la cual también se estampó el sello oficial de la unidad administrativa visitada, acto con el que se tiene por formalmente notificada la orden de auditoría que nos ocupa, para los efectos del desahogo de los trabajos a que la misma se contrae, se solicita al servidor público que la recibe se identifique, exhibiendo éste **(anotar el tipo y número de la identificación que presenta)** expedida a su favor por **(mencionar la instancia que la expide)**, misma que lo acredita como **(anotar el puesto o cargo que desempeña)** documento que se tiene a la vista y en el que se aprecia en su margen **(citar el lugar donde se encuentra la fotografía del servidor público que la presenta)** una fotografía cuyos rasgos fisonómicos corresponden a su portador, a quien en este acto se le devuelve por así haberlo solicitado.-----

Los auditores públicos exponen al titular de la unidad administrativa visitada el alcance de los trabajos a desarrollar, los cuales se ejecutarán al amparo y en cumplimiento de la orden de auditoría citada, mismos que estarán enfocados a **(mencionar los alcances de la revisión, período por auditar y tiempo en el que se practicarán las pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría)**, en la inteligencia de que la auditoría podrá retroceder a ejercicios anteriores de considerarse necesario, acto seguido se solicita al C. **(anotar el nombre de la persona con quien se entiende el acto)** designe dos testigos de asistencia, advertido de que en su negativa serán nombrados por los -----

-----Pasa al folio 2362003002-----





**MARCO CONCEPTUAL**, *instructivo para el llenado del formato:*

Acciones	Actividades
1.	Mencionar el nombre de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral, según corresponda.
2.	Citar el número de la auditoría de acuerdo al Programa Anual de Trabajo (PAT) o el número consecutivo de la auditoría no programada.
3.	Señalar el área a la cual se aplica la auditoría.
4.	Fecha de elaboración del Marco Conceptual, aplicable al área auditada.
5.	Mencionar el tipo de auditoría que se practica (por ejemplo: financiera, operacional, de programa, de legalidad, obras públicas, integral, etc).
6.	Indicar las iniciales del auditor que elaboró el Marco Conceptual y la del supervisor.
7.	<b>RUBRO</b> , se refiere al trabajo específico asignado al auditor para su análisis, por ejemplo: revisión de los Acuerdos Generales de Administración, el área de Tesorería, por lo que el auditor podrá incluir cualquiera de las operaciones que lleva a cabo ésta (fondos fijos o revolventes, pagos, ingresos, bancos en sus diferentes modalidades, etc.) de acuerdo con los datos que se manifestaron en la planeación general, misma que debe ser congruente con el Programa Anual de Trabajo (PAT), salvo que fuera una auditoría no programada.
8.	<b>OBJETIVO</b> .- Se describe el fin que se persigue al efectuar la revisión del rubro seleccionado, recuerde que siempre los objetivos deben ser claros, concisos, medible, cuantificables y alcanzables.
9.	<b>UNIVERSO</b> .- Se desglosarán los importes totales de las operaciones que se analizarán, tanto las financieras como las presupuestales; ya que, estos datos se obtienen de los estados financieros o de los presupuestales. En todos los casos debe mencionarse la fuente, el origen o situación de los datos y las cifras que se están manejando en el estado del ejercicio del presupuesto (autorizado, ampliaciones/reducciones, presupuesto modificado, comprometido, devengado, ejercido y por ejercer).
10.	<b>MUESTRA</b> .- Deben de indicar los criterios utilizados para seleccionar la muestra, también se hará mención de las cantidades físico financieras por muestrear en números relativos y absolutos.
11.	<b>TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS</b> .- Hacer mención a las técnicas específicas a desarrollar y los procedimientos de auditoría que llevará a cabo el auditor para cumplir con su objetivo, el desglose de los procedimientos debe tener un orden cronológico y ser congruente con las operaciones a revisar, se desagregarán tantos procedimientos como sea necesario, para cubrir el alcance que se previó para la revisión del contrato, rubro o aspecto, que se hubiese seleccionado para su revisión.
12.	<b>CONCLUSIONES</b> .- Como si se tratará de una cédula sumaria, una vez concluida la revisión de las operaciones, en este espacio se citarán las observaciones determinadas, de manera sucinta y resumida.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

No. de Revisión:	(2)	Área	a (3)	Fecha:	(4)
Tipo de Auditoría:	(5)	Revisar:		Auditor:	(6)

**RUBRO:**

(7)

**OBJETIVO:**

(8)

**UNIVERSO:**

(9)

**MUESTRA:**

(10)

**TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS:**

(11)

**CONCLUSIÓN:**

(12)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Anexo 06**

**PAPELES DE TRABAJO**, están representados por el conjunto de las cédulas sumarias y analíticas; el éxito en la elaboración de una cédula depende de la experiencia profesional, tanto del auditor como del supervisor, para tener la capacidad para registrar en el papel, el resultado de la aplicación de las pruebas, técnicas y los procedimientos ejecutados para el análisis de alguna operación, en tal virtud es necesario considerar los aspectos más comunes que deben contener las cédulas, en consecuencia a continuación presentamos el instructivo para su llenado:

<b>Acciones</b>	<b>Actividad:</b>
1	Nombre del Ente Público Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral), según corresponda.
2	Nombre del área específica que realiza la auditoría, adscrita a la Contraloría (Unidades o Direcciones Generales Fiscalizadoras).
3	Nombre del área auditada, programa o contrato sujeto a revisión.
4	Fecha de elaboración de la cédula.
5	Nombre específico del rubro, concepto, operación o contrato a revisar.
6	Iniciales y ante firma, del auditor que elaboró la cédula.
7	Nombre específico del procedimiento y en su caso las técnicas que se están realizando y cuyos datos se plasman o registran en la cédula.
8	Iniciales y rubrica del auditor que revisó la cédula (subdirector que realizó la supervisión).
9	Tipo de cédula: sumaria, analítica, subanalítica para detallar mayor información.
10	El cuerpo de la cédula debe identificar y registrar claramente los datos ahí asentados, haciendo uso de conectores, marcas y cruces de auditoría, con la evidencia documental, para dar mayor claridad al contenido del trabajo desarrollado.
11	Registrar al calce de la cédula, las notas aclaratorias que procedan.
12	Definir el significado de las marcas utilizadas, al calce de la cédula.
13	Mencionar al calce, la fuente documental de los datos registrados en la cédula que corresponda.
14	Invariablemente las cédulas deben estar firmadas por el auditor que las elaboró y por el subdirector que efectuó la supervisión.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Nombre de la Unidad Administrativa Responsable del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral), según corresponda (1).**

**(2) Área que realiza la auditoría:**

**(3) Área sujeta a revisión:**

**(4) Fecha:**

**(5) Rubro revisado:  
(7) Nombre específico del procedimiento:**

**(6) Elaboró:  
(8) Revisó:**

**(9) Tipo de cédula:**

**(10)**

**Cuerpo de la Cédula**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Notas: (11)**

**Marcas: (12)**

**Fuentes: (13)**

**Firmas (14)**

**CÉDULA DE OBSERVACIONES**, *instructivo para su llenado:*

Acciones	Actividad
1	Nombre del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura, Tribunal Electoral, según corresponda).
2	Número consecutivo que corresponda a la observación en el informe y el total de las hojas que integran el mismo. (el número de la pagina se realizará, una vez que concluyan el informe).
3	Indicar el número de la auditoría, según el Programa Anual de Trabajo (PAT), o el número consecutivo de la auditoría no programada.
4	Número consecutivo asignado a la observación dentro de la auditoría.
5	Monto de la partida del gasto ejercido a que se refiere la observación, de acuerdo con el importe autorizado en el presupuesto, cuando proceda cuantificar o referenciar contra el programa sustantivo o contrato auditado.
6	Importe total de la partida de gasto o contrato, que se tomó como muestra para su revisión y análisis, cuando proceda cuantificar.
7	Cuando proceda cuantificar, determinar el Monto de la irregularidad.
8	Nombre del Ente Público Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral), a que pertenece la Unidad Responsable Administrativa que se audita.
9	Clave presupuestaria de la Unidad Responsable Administrativa (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral) del Poder que administra la Justicia Federal.
10	Nombre del área, programa o contrato al que se practicó la auditoría.
11	Tipo de auditoría de acuerdo con lo especificado en los Lineamientos para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo (PAT, se puede tomar en cuenta el de la <sup>233</sup> SECODAM).
12	<p><b>TÍTULO DE LA OBSERVACIÓN.-</b> El nombre de la observación debe describir de manera general la problemática o irregularidad detectada.</p> <p><b>IRREGULARIDAD.-</b> Se describe en forma pormenorizada los hechos, conductas ilícitas u omisiones, identificando los elementos que la constituyen y se cuantifica, en su caso, el monto de la irregularidad.</p> <p>También, deberán registrar o plantearse de acuerdo con los aspectos señalados en la <b>Cédula de Observaciones</b>, la forma en que se determinó la irregularidad.</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>233</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a partir del 10 de abril de 2003, Secretaría de la Función Pública

Acciones	Actividad
	<p><b>CAUSA.-</b> Se menciona, el motivo que dio origen a la observación en este caso, deben señalarse las causas reales que provocaron la irregularidad, con el enfoque mencionado en la <b>Cédula de Observaciones</b>.</p> <p><b>EFECTO.-</b> Se especifica la importancia de las deficiencias que repercuten en la operación, o bien en lo futuro que puedan generarse con la continuación de la irregularidad y el impacto en otras actividades.</p> <p><b>PRINCIPIO LEGAL.-</b> Precisar la normatividad, lineamientos y/o procedimientos transgredidos, por los actos u omisiones descritos en la observación, así como a los servidores públicos que lo hicieron.</p>
13	<p><b>RECOMENDACIONES:</b></p> <p><b>CORRECTIVA.-</b> Promueve acciones correctivas, de aplicación inmediata para solucionar la problemática o los hechos irregulares detectados; acciones para corregir el EFECTO.</p> <p><b>PREVENTIVA.-</b> Recomendar mecanismos de control interno que permitan evitar la recurrencia de la observación o las irregularidades determinadas y que elimina por completo las causas que la originan.</p> <p>Para que tengan éxito la aplicación de las recomendaciones deben estar concertadas con los servidores públicos responsables de su implantación.</p>
14	<p><b>FECHA COMPROMISO Y NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO, RESPONSABLE PARA SOLVENTAR LAS OBSERVACIONES.-</b> Se deberá registrar la fecha compromiso en la que el servidor público responsable del área auditada, se compromete a resolver la problemática citada en la observación, presentando la evidencia documental para solventar las mismas y cuando proceda, las acciones de control interno para evitar que se repitan. En su caso mencionar los comentario a las observaciones, por parte de los auditados, debiéndose de firmar cada cédula indicando el nombre, cargo y fecha, en que se realiza.</p>
15	<p>Nombre y firma del responsable del área de auditoría o del servidor público designado para tal efecto.</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

PODER JUDICIAL

CONTRALORÍA (o del Órgano Interno de Control) en (1)

DE LA

Cédula de Observaciones

FEDERACIÓN

Hojas No. ___ de ___	(2)
Número de Auditoría:	(3)
Número de Observación:	(4)
Monto Fiscalizable:	(5)
Importe Fiscalizado:	(6)
Importe de la Irregularidad:	(7)

<b>SECTOR:</b>	(8)	<b>CLAVE:</b>	(9)
<b>ÁREA</b>	(10)	<b>TIPO DE</b>	(11)
<b>AUDITADA:</b>		<b>AUDITORÍA:</b>	

OBSERVACIÓN	RECOMENDACIONES	Fecha compromiso y servidor público responsable en su implantación
(12) TÍTULO	(13)	(14)
<b>IRREGULARIDAD:</b>	<b>CORRECTIVA:</b>	
<b>CAUSA:</b>		
<b>EFFECTO:</b>	<b>PREVENTIVA:</b>	
<b>PRINCIPIO LEGAL:</b>		

(15)

RESPONSABLE

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**CÉDULA DE SEGUIMIENTO**, *Instructivo para el llenado del formato.*

<b>Acciones</b>	<b>Actividad:</b>
1	Nombre del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral), según corresponda.
2	Número de la hoja que corresponde a la cédula en el informe y el total de hojas que conforman el mismo (la numeración de todas las hojas, se hace cuando tengan el informe completo).
3	Número asignado a la auditoría, según el Programa Anual de Trabajo (PAT), en su caso el número consecutivo de la auditoría no programada.
4	Mencionar el número asignado a la observación en la auditoría original.
5	Importe total de la partida del gasto ejercido o contrato a que se refiere la observación original.
6	Indicar el monto de la partida de gasto o del contrato que se tomó como muestra para su revisión y análisis en la observación determinada inicialmente.
7	Importe determinado como irregular en la observación originalmente determinada.
8	Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal al que pertenece la Unidad Administrativa Responsable, que es auditada.
9	Número del Registro presupuestal, que en su caso se hubiese asignado al centro de costos en el Poder que administra la Justicia Federal.
10	Indicar el nombre de las unidades administrativas a las que se practica la auditoría de seguimiento.
11	Mencionar el tipo de auditoría, que de acuerdo al PAT, se hubiese programado inicialmente.
12	Registrar con una "OK" si la observación ha sido solventada de acuerdo con el análisis realizado.
13	Indicar con una "NO" si la observación no ha sido solventada de acuerdo con la revisión practicada.
14	Mencionar el porcentaje de avance, en que se presenta la solventación de la observación y por consecuencia, aún no han sido solventadas, de acuerdo con las acciones implantadas por el área auditada, y que han sido atendidas parcialmente.
15	Se debe de transcribir, en este espacio el título y la observación inicialmente determinada; así como, las recomendaciones realizadas sin incluir las causas, efectos y principios legales.  Dicha transcripción, deberá ser idéntica a las que se plasmaron en la cédula de observaciones, a efecto de dar un puntual seguimiento.
16	Una breve reseña de la situación actual en que se encuentran las acciones implantadas por las áreas y servidores públicos responsables de dar

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Acciones	Actividad:
	<p>atención a las recomendaciones indicadas en la observación inicialmente determinada o, en su caso, las omisiones en que se hubiese incurrido y que no han permitido solventar la observación en la fecha comprometida.</p> <p>También, deberán de indicar los motivos por los cuales el auditor considera dar por solventada o no la observación (con base en papeles de trabajo).</p>
17	<p>Cuando la recomendación no permita la solución de la observación, ésta se deberá replantear, con base en el resultado de una revisión que permita conocer la verdadera causa que provoca la irregularidad.</p>
18	<p>En esta columna deben registrar la reprogramación de la nueva fecha compromiso y en su caso los mecanismos de control interno para asegurar su implantación; asimismo, mencionar el nombre y firma del titular del área auditada.</p> <p>Además, deben de indicar el nombre, cargo y firma del servidor público responsable de dar atención a las medidas correctivas para solventar las observaciones.</p>
19	<p>Nombre del titular y su firma del Contralor o del Órgano Interno de Control, en su caso del servidor público designado para ello.</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

PODER  
JUDICIAL  
DE LA  
FEDERACIÓN

CONTRALORÍA (o del ÓRGANO INTERNO DE CONTROL) EN (1)

CÉDULA DE SEGUIMIENTO.

HOJA No: _____ DE _____	(2)
NÚMERO DE AUDITORÍA	(3)
NÚMERO DE OBSERVACIÓN:	(4)
IMPORTE FISCALIZABLE:	(5)
MONTO FISCALIZADO:	(6)
IMPORTE DE LA IRREGULARIDAD:	(7)

ENTE FEDERAL: (8)	REGISTRO: (9)
ÁREA AUDITADA: (10)	TIPO DE AUDITORIA: (11)
OBSERVACIÓN:	SOLVENTADA: (12)
	NO SOLVENTADA: (13)
	AVANCE: (14) %

Observación	Situación actual	Replanteamiento	Fecha compromiso y nombre del responsable
<p>(15) Título</p> <p>Observación original</p> <p>Recomendación original.</p>	<p>(16)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;"> <p style="text-align: center;">TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>	<p>(17)</p>	<p>(18)</p> <p>(19) Nombre del titular y su firma del Contralor o del Órgano Interno de Control.</p>

**Anexo 09**

**MARCAS DE AUDITORÍA.**- Representan signos convencionales, que utiliza el auditor para indicar el tipo de técnica y procedimiento que está aplicando; simplificando con ello sus papeles de trabajo, cuando aplica dichas marcas contra la evidencia documental.

Para su conocimiento, a continuación se relacionan las marcas de auditoría más frecuentes; no obstante esta situación, se pueden utilizar otras marcas, las cuales deberán ser definidas al calce de la cédula o por separado en una "cédula de marcas de auditoría", que permitan ser consultadas fácilmente.

Significado	234 Marca
Revisado el Cálculo.	
Importe o cifra cuadrada.	
Importe que no debe considerarse (cifra que no se incluye en la tabulación, inventarios, sumatorias, etc).	
Documentación pendiente de aclarar o por revisar, localizar, etc.	*
Pendiente por revisar, localizar o aclarar.	
Pendiente que fue aclarado, verificado o comprobado.	
<b>Cabe señalar</b> , que las dos marcas anteriores de pendientes sólo son temporales. En virtud, de que no deben de existir pendientes por solicitar, revisar o verificar en los papeles de trabajo, ya que éstos deben concluirse al termino de la auditoría,.	
Cruzado o confrontado contra registro.	
Confrontado contra documento original.	
Se utiliza, cuando se confronta contra evidencia física algún dato o cifra que conste en la cédula, lo que significa que se comparó contra bienes o artículos tangibles, ejemplo: bienes inventariados, fondos arqueados, documentos por cobrar, etc.	
Información o datos por confirmar mediante compulsa (pedidos, contratos, proveedores, contratistas, etc).	
Irregularidad, que se describirá en una cédula de observaciones, por lo que se deja esta referencia.	Obs.

<sup>234</sup> Guía general de auditoría pública, Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, DOF 10 de abril de 2003.



**Anexo 10**

**INFORME DE AUDITORÍAS INTEGRALES, ESPECÍFICAS, DE EVALUACIÓN DE PROGRAMA Y DE DESEMPEÑO**, instructivo del llenado del formato que sirve como modelo para todos éstos Informes:

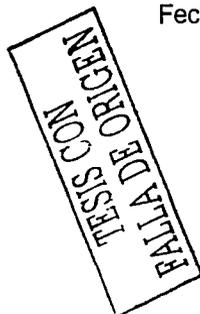
Acciones	Actividad
1	Nombre del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral), en su caso la Unidad Administrativa Responsable, según corresponda.
2	Nombre del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal a donde pertenece la Unidad Administrativa Responsable (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral).
3	Registro presupuestario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura, Tribunal Electoral o la Unidad Administrativa Responsable, según corresponda.
4	Numeración de la hoja independiente del resto del informe, por lo que las hojas constan de dos partes: una que inicia con el oficio de envío y otra que inicia a partir de la portada.
5	Número total de hojas que integran el Oficio de Envío y el Informe Largo.
6	Nombre del área, programa o contrato auditado.
7	Tipo de auditoría de acuerdo con el Programa Anual de Trabajo (PAT).
8	Número de la auditoría que corresponda, de acuerdo con el Programa Anual de Trabajo (PAT), o el número consecutivo que le corresponda a la auditoría no programada.

Es importante mencionar que en el cuerpo del formato del informe, se indican las instrucciones que se deben seguir, con negritas entre paréntesis para identificar la información que se debe plasmar o registrar en cada espacio.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

Oficio No. (Número asignado conforme al minutario).  
 Fecha: (Fecha en que se envía el informe de la revisión).



(Nombre del servidor público  
 a quien se dirige el informe de la revisión).  
 (El cargo que desempeña).  
 (Ubicación o domicilio dentro de la institución).  
**P r e s e n t e .**

Me permito comunicar a Usted, el resultado de la revisión practicada a (indicar el área, programa o contrato revisado), en atención y cumplimiento de la orden de auditoría No. (anotar el número del oficio de la orden de la visita de auditoría) de fecha (mencionar la fecha de emisión de la orden de visita de auditoría), se envía el informe con las observaciones determinadas y recomendaciones propuestas, que fueron comentadas por los auditores comisionados con los servidores públicos superiores y de mandos medios, que fueron auditados y responsables de atender las observaciones.

De las (anotar la cantidad total de observaciones determinadas) observaciones que se determinaron y se consignan en el apartado V cédulas de observaciones, por su importancia se destacan:

(Citar de manera clara y precisa la principal problemática detectada, de acuerdo con los señalamientos que se indican en las cédulas de observaciones, no debe ser un resumen de las mismas).

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

Sobre el particular, le agradeceré girar sus instrucciones a fin de que se implementen y se apliquen las medidas correctivas y preventivas, acordadas conforme a los términos y plazos establecidos con el área auditada, toda vez que en un plazo de **(mencionar el tiempo en que se realizará la auditoría de seguimiento)** realizaremos la auditoría de seguimiento correspondiente, a fin de constatar la evidencia documental que permita solventar las observaciones detectadas o determinadas por esta Contraloría **(en su caso por el Órgano Interno de Control)**.

**A t e n t a m e n t e**

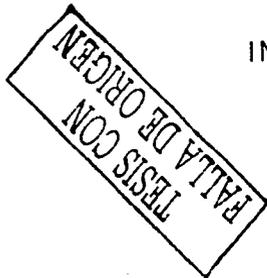
**(Nombre y firma del) Titular de la Contraloría  
(o del Órgano Interno de Control;  
en su caso, a quien éste haya designado).**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**C.c.p. (Anotar las instancias o instituciones a las cuales se turnará copia del informe de la revisión).  
(Citar el nombre del área que realizará la auditoría de seguimiento)**

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

## INFORME DE AUDITORÍA (citar el tipo de auditoría)



Número de auditoría: (Número de la auditoría programada en el PAT, si es una revisión no programada, el que le corresponda).

Ente Público Federal:

(Nombre del ente federal al que pertenece (n) la (s) Unidades Administrativas del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral).

Unidades Administrativas Responsables del Poder que administra la Justicia Federal

(Nombre completo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura, Tribunal Electoral), según corresponda.

Área Auditada:

(Nombre completo del área, programa o contrato revisado).

Tipo de Auditoría:

(De conformidad, con los lineamientos o instrucciones establecidos para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo (PAT), se deberá de indicar la modalidad de la revisión).

Periodo Revisado:

(Plazo de ejecución de los contratos o lapso en que se realizaron las operaciones revisadas o auditadas).

Fecha de Inicio:

(Fecha en que dio inicio la auditoría y el número de semanas programadas para su ejecución).

Unid. Adtva: (2)	Registro: (3)	Hoja No.: (4) De (5)
Área Revisada: (6)	Tipo de Auditoría: (7)	No. de Auditoría: (8)

Fecha de Conclusión:

**(Fecha en que se dio por terminada la auditoría y el número de semanas realmente aplicadas).**

Fecha de Discusión:

**(Fecha en que se realizaron los comentarios sobre las observaciones detectadas y las fechas compromiso para su atención, con los servidores públicos responsables de las áreas auditadas).**

Encargado (Director), de la coordinación de ejecución de la auditoría:

**(Nombre del servidor público de la Contraloría o del Órgano Interno de Control).**

Supervisor, del área de auditoría pública:

**(Nombre del Subdirector, que realizó la supervisión al grupo de auditores).**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>Unid. Adtva:</b>	<b>(2)</b>	<b>Registro:</b>	<b>(3)</b>	<b>Hoja No.:</b>	<b>(4)</b>	<b>De</b>	<b>(5)</b>
<b>Área Revisada:</b>	<b>(6)</b>	<b>Tipo de Auditoría:</b>	<b>(7)</b>	<b>No. de Auditoría:</b>	<b>(8)</b>		

Índice

Página

- I. ANTECEDENTES. (Citar el número de página donde se ubica el capítulo)
- II. PERÍODO, OBJETIVO Y ALCANCE DE LA REVISIÓN. (Citar el número de página donde se ubica el capítulo)
- III. RESULTADO DEL TRABAJO DESARROLLADO. (Citar el número de página donde se ubica el capítulo)
- IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN GENERALES. (Citar el número de página donde se ubica el capítulo)
- V. OBSERVACIONES. (Citar el número de página donde se ubica el capítulo)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

**I. ANTECEDENTES.-** Mencionar la causa que dio origen a la revisión, así como el número y fecha de la orden de visita de auditoría, fecha de notificación, los datos del servidor público que la recibió y su participación en el acta de inicio de auditoría. Asimismo, indicar el área, programa o contrato que se auditó, así como su objetivo principal.

**II. PERÍODO, OBJETIVO Y ALCANCE DE LA REVISIÓN (Mencionar en forma concreta)**

**II.a. Período.-** Señalar el número de semanas que se aplicaron para realizar la revisión.

**II.b. Objetivo.-** Indicar los propósitos que se establecieron para lograr cumplir con la auditoría, los cuales deben de coincidir con los que se establecieron en la planeación de la auditoría, mismos que deberán presentarse de manera clara y concisa.

**II.c. Alcance.-** Se precisará el período de las operaciones o actividades realizadas, a que estuvo sujeto o que comprendió la revisión y el ejercicio analizado, identificando por cada partida, cuenta o rubro de revisión, el volumen de actividades y operaciones revisadas, así como el importe que representaron, de acuerdo con el universo y muestras determinadas y/o seleccionadas.

Se deberá hacer mención o incluir la declaración de haberse desarrollado el trabajo de conformidad con las Normas Generales de Auditoría Pública, y la aplicación de las técnicas y procedimientos de auditoría gubernamental en cada caso que fue necesario.

**III. Trabajo Desarrollado.-** Se resume el resultado del trabajo desarrollado, destacando las principales omisiones, irregularidades o deficiencias detectadas en la revisión con la finalidad de captar la atención e interés hacia aquellos aspectos relevantes que requieren mayor cuidado y oportunidad para su resolución o atención.

En consecuencia, es necesario realizar un análisis de la problemática detectada y los resultados obtenidos, a fin de identificar las causas originales que provocaron las deficiencias, efectuando una interrelación de las observaciones que permita visualizar la problemática y las repercusiones que puedan originar en otras áreas, operaciones y programas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

**IV. Conclusión y Recomendación General.**- Emitir opinión motivada y fundada, mediante la cual se describe la conclusión, que se obtuvo como resultado de la revisión practicada, plasmando los logros alcanzados, el cumplimiento de objetivos, metas, normatividad aplicable y confiabilidad de los sistemas y procedimientos de control interno e información que aplica y genera el área auditada.

**(También, la propuesta de solución de la problemática detectada, será mediante una recomendación para apoyar su implantación, cuidando de mantener congruencia con las recomendaciones contenidas en las cédulas de observaciones).**

Al respecto, la recomendación debe ser objetiva, aplicable y concreta, que permita corregir el origen de las desviaciones, evitando en todo momento textos ambiguos que no fomenten acciones concretas o no precisen las alternativas de solución.

**V. Observaciones.**- Deberán relacionar el número de anexo y una descripción muy breve que describa la observación; debiendo de anexar copia de las cédulas de observaciones debidamente firmadas tanto por los servidores públicos responsables de atenderlas, como por los auditores que las determinaron; además, por el responsable del área de auditoría de la Contraloría (Órgano Interno de Control), o por el que haya designado para hacerlo.

TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN

**Anexo 11**

**INFORME DE AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO**, *instructivo para el llenado del formato.*

<b>Acciones</b>	<b>Actividad</b>
1	Nombre del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral o Consejo de la Judicatura, según corresponda).
2	Nombre de la Unidad Administrativa Responsable a donde pertenece el Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral o Consejo de la Judicatura, según corresponda).
3	Registro presupuestario de la Unidad Administrativa Responsable, del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal, según corresponda.
4	Numeración de la pagina independiente del resto del informe, por lo que los números de las hojas consta de dos partes: una que inicia en el oficio de envío y otra que inicia a partir de la portada del informe (oficio de envío e Informe Ejecutivo).
5	Número total de hojas que integran el oficio de envío y el Informe Largo.
6	Nombre del área, programa o contrato auditado.
7	En todos los casos se anotará <b>“seguimiento”</b> como tipo de auditoría.
8	Número de la auditoría que corresponda, según el PAT o la numeración consecutiva de la auditoría no programada.

A efecto de facilitar el llenado del formato del Informe de Auditoría de Seguimiento, en el cuerpo del mismo; entre paréntesis y con letras negritas, se indican las instrucciones a seguir, para identificar la información que se debe registrar en cada espacio.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INFORME DE AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

No. de Oficio. (Número que corresponda).

Fecha: (Fecha de envío del informe).

(Nombre y cargo del servidor público a quien va dirigido el informe de la auditoría).

(Ubicación de la Institución, en que labora el servidor público a quien se dirige el informe).

Presente.

FALTA DE ORIGEN  
TESIS CON

Como resultado de la auditoría de seguimiento practicada a **(asentar el nombre del área, programa o contrato revisado)**, al amparo y en cumplimiento de la orden de visita de auditoría No. **(anotar el número del oficio de la orden visita de auditoría)** de fecha **(mencionar la fecha de emisión de la orden de auditoría)**, le envío el informe de resultados, que indica el grado de solventación de las observaciones determinadas en la auditoría No. **(mencionar el o los números de auditoría a las cuales se les da seguimiento y las áreas, programas o contratos a las cuales se les practicó la revisión)**, así como el replanteamiento de las irregularidades que persisten. Dicho resultado fue comentado por los auditores indicados en la orden que nos ocupa, con los servidores públicos superiores y/o de mandos medios, responsables de proporcionar la documentación para su atención.

El avance determinado, para solventar las observaciones fue del **(porcentaje que representan las observaciones solventadas en relación con el total de observaciones a las que se dio seguimiento)**, ya que de **(mencionar la cantidad total de observaciones)** sólo resultaron **(mencionar la cantidad de observaciones solventadas)** observaciones solventadas. De las observaciones que a la fecha no han sido atendidas, destacan por su importancia las siguientes:

## INFORME DE AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

**(Mencionar de manera concreta y agrupada las observaciones de mayor relevancia que no han sido solventadas, las causas que motivaron su incumplimiento y las repercusiones en las operaciones o, en su caso, las principales acciones que permitieron dar solución a la totalidad de las observaciones sujetas a seguimiento de acuerdo con lo señalado en la auditoría de seguimiento relativo a la aplicación de las recomendaciones).**

Sobre el particular, le agradeceré girar sus instrucciones con el fin de que procedan a dar celeridad a la atención de la aplicación de las recomendaciones, para solventar las observaciones pendientes de resolución, conforme a los términos y plazos establecidos con los servidores públicos del área auditada, toda vez que en un plazo de **(mencionar tiempo en que se realizará nuevamente la auditoría de seguimiento)** realizaremos la auditoría de seguimiento correspondiente, con objeto de constatar la solventación de las observaciones que persisten como pendientes de atender.

**A t e n t a m e n t e**

Titular de la Contraloría del Poder que administra la Justicia Federal (Órgano Interno de Control o a quien éste haya designado).

c.c.p. **(Mencionar las instancias a las cuales se turnará copia del informe)**  
**Área de la Contraloría o del Órgano Interno de Control, en su caso a quien éste haya designado, para llevar el seguimiento.**

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

<b>Unid. Adtva:</b>	<b>(2)</b>	<b>Registro:</b>	<b>(3)</b>	<b>Hoja No.:</b>	<b>(4)</b>	<b>De</b>	<b>(5)</b>
<b>Área Revisada:</b>	<b>(6)</b>	<b>Tipo de Auditoría:</b>	<b>(7)</b>	<b>No. de Auditoría:</b>	<b>(8)</b>		

## Informe de Auditoría de Seguimiento

**Número de la Revisión: (Número de la Auditoría, conforme al PAT).**

**Poder que administra la Justicia Federal: (Nombre de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura**

**o Tribunal Electoral, según corresponda).**

**Ente Federal del Poder Judicial: (Nombre completo de la Unidad Responsable Administrativa).**

**Área Auditada: (Nombre completo del área, programa o contrato revisado).**

**Tipo de Auditoría (Auditoría de seguimiento).**

**Periodo Revisado: (Plazo o lapso en que realizaron las operaciones, contratos sujetos a revisión).**

**Fecha de Inicio: (Fecha en que se inició la auditoría de seguimiento).**

**Fecha de Conclusión: (Fecha en que concluye la auditoría de seguimiento).**

**Fecha de Discusión: (Fecha en que se comentaron las observaciones y se establecieron las fechas compromiso y los nombres de los servidores públicos de las áreas responsables en atenderlas).**

**Coordinador Encargado: (Nombre del servidor público de la Contraloría o del Órgano Interno de Control, responsable, debiendo ser el Director de Auditoría).**

**Jefe de Grupo: (Nombre del Subdirector o del servidor público, designado como responsable para supervisar al grupo de auditores que realizó la auditoría).**

**NEGRO ED VTA  
FALTA DE ORIGEN  
TESIS CON  
NO SISSEL**

## INFORME DE AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

## Índice

## Página

- |   |  |
|---|--|
| I. ANTECEDENTES.                                | (Citar el número de página donde se ubica el capítulo) |
| II. PERÍODO, OBJETIVO Y ALCANCE DE LA REVISIÓN. | (Citar el número de página donde se ubica el capítulo) |
| III. RESULTADO DEL TRABAJO DESARROLLADO.        | (Citar el número de página donde se ubica el capítulo) |
| IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES GENERALES.     | (Citar el número de página donde se ubica el capítulo) |
| V. OBSERVACIONES.                               | (Citar el número de página donde se ubica el capítulo) |

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**INFORME DE AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO**

<b>Unid. Adtva:</b>	<b>(2)</b>	<b>Registro:</b>	<b>(3)</b>	<b>Hoja No.:</b>	<b>(4)</b>	<b>De</b>	<b>(5)</b>
<b>Área Revisada:</b>	<b>(6)</b>	<b>Tipo de Auditoría:</b>	<b>(7)</b>	<b>No. de Auditoría:</b>	<b>(8)</b>		

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

**I. ANTECEDENTES.-** Deberán de indicar el número y fecha de la orden de visita de auditoría, mediante la cual se realizó el seguimiento, además deben de mencionar el número de las auditorías, antecedentes y las áreas a las que se les aplicó la revisión.

**II. PERIODO, OBJETIVO Y ALCANCE DE LA REVISIÓN**

**II.a. Período.-** Mencionar el lapso en que se realizó la auditoría de seguimiento.

**II.b. Objetivo.-** Indicar los propósitos que se persiguieron con la revisión efectuada, mismos que se determinaron desde la planeación de la auditoría. Los objetivos, deben describir en forma clara y concisa los logros alcanzados.

**II.c. Alcance.-** Deberán indicar todas las observaciones de las instancias fiscalizadoras existentes al momento de la auditoría de seguimiento, por el ejercicio y el periodo revisado para verificar la aplicación de las medidas correctivas y preventivas, en las fechas comprometidas por los servidores públicos responsables en su implantación.

Cuando realicen pruebas supletorias para verificar, si existe recurrencia en las observaciones, deben de indicar las muestras seleccionadas para su revisión y su proporción porcentual con los universos correspondientes a la muestra. Además, deberán hacer mención, que el trabajo se desarrollo de acuerdo a las Normas Generales de Auditoría Pública y para obtener la evidencia suficiente y competente, en cada caso, citar los procedimientos de auditoría que se aplicaron.

**III. RESULTADO DEL TRABAJO DESARROLLADO.-** Mencionar en forma descriptiva todas las acciones implementadas por el área auditada que le permitieron dar solución a las observaciones, haciendo énfasis de aquellas que sean susceptibles de incorporar en otros programas, procesos, áreas o contratos para su mejora.

Además, deben realizar una síntesis de aquellas observaciones que no han sido atendidas, precisando las causas de su incumplimiento, en su caso replantear la observación, así como de las nuevas desviaciones detectadas en la revisión, con la finalidad de captar la atención e interés hacia aquellos aspectos relevantes que requieran mayor cuidado y diligencia profesional para su resolución, procurando que no se vea disminuida la relevancia de los hechos u omisiones detectados en

## INFORME DE AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO

<b>Unid. Adtva:</b>	(2)	<b>Registro:</b>	(3)	<b>Hoja No.:</b>	(4)	<b>De</b>	(5)
<b>Área Revisada:</b>	(6)	<b>Tipo de Auditoría:</b>	(7)	<b>No. de Auditoría:</b>	(8)		

la auditoría de seguimiento.

Cabe señalar, que para captar el % de avance en la solventación del total de las observaciones, presentaran un cuadro resumen, que muestre a las que se dio seguimiento, agrupadas por tipo de auditoría, como a continuación se indica:

<b>Tipo de Auditoría</b>	<b>Observaciones Solventadas</b>	<b>%</b>	<b>Observaciones No Solventadas</b>	<b>%</b>	<b>Observaciones</b>	<b>100%</b>
<b>Sujetas a Seguimiento</b>						
Integrales (Por codificación)						
Específicas						
Evaluación de programas						
De desempeño						
Seguimiento						
<b>Total</b>						

Es importante resaltar, que como resultado de la auditoría de seguimiento, se pueden generar nuevas observaciones. Por lo que en su caso, se indicaran en este apartado, describiendo las nuevas observaciones, debiendo de identificar en el informe a las que dio "Seguimiento" y las adicionales ("Nuevas observaciones").

**IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.-** Manifiestar la opinión que se obtuvo, como resultado de la revisión practicada sobre las áreas auditadas en la aplicación de medidas correctivas y preventivas, así como una evaluación del grado de solventación de las observaciones y la efectividad de las medidas implementadas, para fortalecer su control interno.

También, deben de indicar las recomendaciones que obtuvieron como resultado del trabajo desarrollado, manteniendo congruencia entre las recomendaciones contenidas en las cédulas de seguimiento y las vertidas en este apartado del informe.

Se recuerda que las recomendaciones deberán ser objetivas y dirigirse a las causas que originaron las observaciones, a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

INFORME DE AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO

Unid. Adtva:	(2)	Registro:	(3)	Hoja No.:	(4)	De	(5)
Área Revisada:	(6)	Tipo de Auditoría:	(7)	No. de Auditoría:	(8)		

fin de evitar que se repitan las mismas.

**V. OBSERVACIONES.-** Deben de presentar una relación que indique por número de anexo y en forma consecutiva y concreta el total de las observaciones (**Se anexa copia de las cédulas de observaciones debidamente firmadas tanto por los servidores públicos responsables de atenderlas, como del responsable del área de auditoría de la Contraloría del Poder que administra la Justicia Federal o del Órgano Interno de Control, en su caso, por el servidor público que haya designado, para ello).**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## <sup>235</sup>POLÍTICAS DE ACTUACIÓN DEL AUDITOR PÚBLICO

Las políticas de actuación, fueron emitidas por la Dirección General de Auditoría Gubernamental, adscrita en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (<sup>236</sup>SECODAM), y por su importancia se considera que también pueden ser aplicables en la Contraloría del Poder que administra la Justicia Federal, en virtud de que en la actualidad representan los principios básicos para normar la participación de los auditores, motivo por el que a continuación presentamos:

### I. Responsabilidades del Auditor Público

1. Actuar con la máxima diligencia, eficacia y eficiencia en el trabajo de auditoría que le sea encomendado, absteniéndose de realizar cualquier acto, conducta u omisión que cause deficiencias en sus resultados y en consecuencia, suspensión del mismo o implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión.

Debido, a que la función del auditor en el servicio público es delicado, se requiere que en su trabajo lo realice con cuidado y esmero necesarios para su mejor desarrollo, así como actuar con la máxima probidad y responsabilidad profesional, apegándose a las presentes políticas, así como a las Normas Generales de Auditoría Pública.

2. Encauzar las facultades atribuidas, la información y todo tipo de recurso asignado, exclusivamente para los fines del servicio en el desempeño de sus funciones, por lo tanto deberá:

2.1 Abstenerse de aceptar de los servidores públicos de las áreas auditadas y/o de la Institución cualquier invitación (comidas, eventos sociales, favores etc.) y de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, cualquier tipo de favor o atención que pueda constituir o presuponer un conflicto de intereses y afecte o haga suponer que se afecta la independencia de juicio que debe mantener.

**Nota:** En caso de duda en situaciones específicas relativas a esta política, se deberá consultar con el titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, o del Órgano Interno de Control.

2.2 Desempeñar su empleo o comisión sin obtener, ni pretender beneficios adicionales a la contraprestación que su función le otorga.

Usar la información obtenida en el desarrollo de su trabajo con toda integridad profesional, sin ocultar ni deformar los hechos o la información con el propósito de obtener algún beneficio personal o beneficiar a terceros. Asimismo, es responsable de mantener absoluta reserva y confidencialidad con respecto de los informes, datos y hechos obtenidos como consecuencia de sus labores.

<sup>235</sup> Emitidas por la Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en 2000, actualmente Secretaría de la Función Pública, DOF del 10 de abril de 2003

<sup>236</sup> A partir del 10 de abril de 2003, Secretaría de la Función Pública

3. Tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de la comisión y función que desempeñe.
4. Observar en la dirección y supervisión de sus subordinados, adecuadas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad.
5. Observar respeto y subordinación legítimas con sus superiores jerárquicos; cumpliendo con las disposiciones por ellos dictadas en el ejercicio de sus atribuciones.
6. Abstenerse de autorizar a un subordinado a no asistir a sus labores sin causa justificada, así como de otorgar licencias y permisos, lo cual sólo podrá ser autorizado por el titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal o del Órgano Interno de Control con la debida justificación.
7. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial de otra naturaleza durante el desempeño de su función, que resultaren incompatibles con ésta.
8. Abstenerse de coaccionar por sí o por interpósita persona a los servidores públicos de las áreas auditadas para obtener a su favor, de un familiar o de terceras personas, resoluciones favorables sin cumplir con los requisitos que señalan las leyes respectivas.
9. Abstenerse de promover y gestionar por sí o por interpósita persona la tramitación y resolución ilícita de negocios.
10. Abstenerse de participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público o prestador de servicios, cuando exista interés o pueda derivar alguna ventaja y/o beneficio personal, familiar o de negocios.
11. Informar al titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, del Órgano Interno de Control o de Control Interno de todo acto u omisión de los servidores públicos adscritos al propio Órgano Fiscalizador que pueda implicar inobservancia a los puntos anteriores.
12. Comunicar por escrito al titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, del Órgano Interno de Control o de Control Interno el conocimiento y cumplimiento de las presentes políticas (ver formato anexo) o las dudas que suscite la procedencia de las órdenes recibidas; así como las sugerencias que actualicen y/o mejoren las presentes políticas.

La comunicación del conocimiento de las políticas, se deberá presentar anualmente por cada auditor, de acuerdo con el oficio anexo a estas políticas.

## **II Políticas de Carácter Particular**

13. Previamente al inicio de cualquier revisión o trabajo de auditoría se deberá formular la planeación, la cual contempla la elaboración de la carta de planeación, el cronograma de actividades y el marco conceptual. La planeación deberá formularse

conjuntamente por el responsable del área de auditoría y el jefe de grupo encargado de la revisión. Todos los integrantes del grupo de auditoría deben conocer y comprender el plan, particularmente en aquellos aspectos que les sean asignados para su desahogo.

14. El jefe de grupo a cargo de supervisar la ejecución de la auditoría invariablemente deberá permanecer tiempo completo en la misma y ejercer su responsabilidad y función en forma adecuada, a fin de vigilar el avance del trabajo establecido en la planeación.
15. El encargado del área de auditoría (o quien éste haya designado) será responsable de ejercer una adecuada supervisión, estableciendo una eficiente comunicación con los auditores para evaluar su rendimiento, oportunidad y profundidad en el análisis, así como estar dispuesto en todo momento para la atención y solución de los problemas que se susciten.
16. En todas las auditorías relacionadas con denuncias, investigaciones especiales y otras similares, así como en reuniones o entrevistas en las que se requiera levantar actas o minutas deberán participar por lo menos dos auditores que intervinieron en la auditoría, siendo uno de ellos el jefe de grupo a cargo de la comisión.
17. El grupo de auditores actuantes, en el desarrollo de la auditoría, deberán cerciorarse de haber obtenido la evidencia suficiente, relevante, pertinente y competente que sustente la opinión que se emite. En este sentido, el jefe de grupo deberá supervisar y encauzar a los auditores para que realicen su trabajo con sentido crítico y profesional asegurándose que sus cédulas, papeles de trabajo, oficios y notas informativas estén completos.
18. Se deberá evitar el extravío de los papeles de trabajo y de la documentación que le sea suministrada; por lo que durante su estancia en las áreas revisadas deberá mantenerlos bajo su estricto control, debiendo documentar mediante recibos los expedientes que le sean entregados así como conservar la constancia de su devolución.
19. El titular del área de auditoría deberá distribuir el trabajo entre los auditores de acuerdo con la capacidad y experiencia de cada uno de ellos, cuidándose que lleve implícita una responsabilidad mayor a su actual experiencia, apoyándolos con una supervisión adecuada, con el objeto de incrementar la productividad de la auditoría y mejorar los procedimientos y técnicas que se apliquen en la revisión.
20. El titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, del Órgano Interno de Control o de Control Interno fomentará la actualización y desarrollo personal de los auditores públicos proporcionándoles los manuales, guías y circulares de manera oportuna; además de los cursos de capacitación que conforme al diagnóstico de detección de necesidades se programen. Por su parte, los auditores deben aplicar los conocimientos e instrucciones que se les transmitan, así como participar con propuestas y sugerencias que permitan una mayor eficiencia de la operación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **III. Políticas Relativas al Desempeño de Comisiones Foráneas**

21. El personal asignado para realizar la auditoría debe contar con la disposición, preparación técnica, experiencia y capacitación necesaria para el eficiente desarrollo de sus actividades con la adecuada supervisión y comunicación.
22. Las consultas y solicitudes que presenten los auditores públicos comisionados deberán hacerse de manera planeada y concreta, a fin de reducir el tiempo y número de llamadas de larga distancia.
23. El titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, del Órgano Interno de Control o de Control Interno deberá programar los viajes, de tal forma que la salida sea por la mañana y el regreso en las noches. En caso de que el traslado sea por vía terrestre, se deberá hacer el esfuerzo de viajar en las horas en que menos se afecte la actividad sustantiva y lograr, en consecuencia, un mayor tiempo para el desahogo de las pruebas y técnicas de auditoría.
24. El jefe de grupo deberá reforzar la supervisión y las acciones en la planeación y durante el desarrollo de la auditoría, a fin de que la misma se realice en el menor tiempo, evitando que el auditor tenga que regresar al sitio de la comisión para obtener información complementaria o solicitarla cuando éste ya se encuentre en oficinas centrales.
25. El jefe de grupo deberá mantener una estrecha supervisión, coordinación y comunicación con los superiores jerárquicos, observando lo establecido en el numeral 22 de las presentes políticas, a fin de mantenerlos informados del avance de la revisión.
26. Por lo tanto, al inicio de la auditoría inmediatamente después de instalarse, deberán informar los números telefónicos donde puedan ser localizados (oficina y hotel) y establecer un día para reportar el avance de la revisión, lo anterior independientemente de que en el caso de situaciones relevantes o urgentes se establezca la comunicación inmediata y oportuna.
27. En el momento en que se determinen hechos que diesen lugar a una ampliación del tiempo de la comisión, deberán comunicarlo oportunamente por vía telefónica, correo electrónico y en su caso vía fax, a fin de autorizar y tramitar los viáticos correspondientes y ajustar el programa o plan de trabajo de auditoría así como el cronograma de actividades.
28. Los viáticos asignados deberán erogarse bajo criterio de economía, racionalidad y disciplina presupuestaria, cuidando que los documentos comprobatorios que se recaben, reúnan los requisitos legales y fiscales requeridos por la normatividad vigente, con el objeto de que la comprobación de pasajes y viáticos se realice correctamente.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

#### **IV. Políticas de Superación, Eficiencia y Economía**

29. Con base en la eficiencia probada por los auditores públicos durante el desempeño de su función, el jefe inmediato poseerá los elementos necesarios para efectuar una evaluación individual del personal que permita precisar su actuación, situación que quedará plasmada en el formato de evaluación diseñado ex profeso y que se requisitará invariablemente al final de cada intervención para lo cual se establecerán parámetros de Evaluación y Desempeño del Personal adscrito a la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, los Órganos Internos de Control o de Control Interno.

Estas evaluaciones, conjuntamente con el nivel de estudios, antigüedad en el puesto y antigüedad en la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, serán la base para promociones, estímulos y recompensas que puedan otorgarse.

30. Los servidores públicos superiores y de mandos medios de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, del Órgano Interno de Control o de Control Interno deberán fomentar en el personal la lealtad a la Institución.
31. Todo el personal de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, del Órgano Interno de Control o de Control Interno deberá tomar plena conciencia de las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y ser, a la vez, promotores de las mismas y ejemplo a seguir para el resto del personal del Consejo de la Judicatura.
32. El equipo de auditores encargado de cada actividad o revisión, deberá hacer su mejor esfuerzo para llevar a cabo un trabajo a nivel de excelencia, en el menor número de días factibles.
33. Los auditores públicos deben tener plena conciencia de que el elemento más importante de su labor lo constituye el informe de auditoría, el cual reflejará imparcialmente el resultado de las pruebas, análisis realizados conforme a técnicas y procedimientos de auditoría gubernamental y los hechos que en él se consignen, además debe estar debidamente soportado con la evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente.

Por otra parte, para que los objetivos de la auditoría pública se cumplan total y oportunamente, el informe de auditoría deberá emitirse a más tardar al quinto día hábil de concluido el plazo programado de revisión, de esto es responsable solidario el supervisor encargado del área de auditoría.

Se entiende por informe emitido, el que esté firmado por el titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, del Órgano Interno de Control o de Control Interno, o por quien éste designe.

Por otra parte, también el personal de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, debe considerar el Decálogo del Auditor Público, debido a la importancia que este tiene:

## DECÁLOGO DEL AUDITOR PÚBLICO

**Sé Íntegro.-** Mantén tú independencia mental cuando expreses una opinión, sé objetivo y mesurado al actuar frente a los asuntos bajo tu responsabilidad.

**Sirve.-** Tú eres el servidor público en el que los auditados confían en que propondrás soluciones adecuadas a los problemas. Las deficiencias cualquiera las comenta, pero proponer acciones de mejora debe ser tu objetivo de excelencia.

**Sé Honesto.-** Tú eres el primero que debe estar dentro de la legalidad y promover su cumplimiento. No aceptes *favores* que impliquen o aparenten corromper tu función.

**Sé Prudente.-** Tu profesionalismo empieza con tu discreción; recuerda que la información que obtienes es únicamente para formarte una opinión y emitir un juicio.

**Sé Humilde.-** Preguntar es la mejor manera de conocer el porqué de las cosas, ten la modestia de reconocer que no lo sabes todo; además, la calidad de tu trabajo se incrementa encontrando explicaciones de las personas que realizan la función, enriqueciéndola con la opinión de la gente con experiencia.

**Actualízate y Compíte.-** Estimula tu desarrollo profesional con la educación continua y date la oportunidad de no ser un auditor obsoleto. En los límites de la cortesía y el respeto mutuo, la competencia leal entre compañeros y auditados te impulsará a obtener trabajos que representen un reto mayor.

**Coopera.-** Interésate por el trabajo en grupo. Intercambia opiniones con tus compañeros de trabajo, esto enriquece la auditoría.

**Planea.-** Antes que todo, establece los puntos de control, las actividades, las relaciones de grupo y las estimaciones de tiempo: ese es tu proyecto.

**Convéncete y Convence.-** La evidencia es tu única arma. Obtén la necesaria para formarte un juicio y soportar tu opinión ante terceros, ya que la función de auditoría implica convencer para mejorar y no vencer para que prevalezca tu opinión.

**Ama tu Función en el trabajo de auditoría.-** Sólo así lograrás la excelencia en tu profesión y dignificar al auditor público.

Por último, se presentan los conceptos de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, imparcialidad, honestidad y calidad y el anexo que se menciona en el punto 12, el cual se refiere al modelo de oficio que anualmente deben presentar el auditor gubernamental al titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, o a la Unidad Responsable de Auditoría.

A continuación, se presentan los conceptos de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, imparcialidad, honestidad y calidad, que deben aplicar en la administración de los recursos públicos.

<b>CONCEPTO</b>	<b>DEFINICION:</b>
ECONOMÍA	Es la óptima adquisición de los recursos, la eficaz y razonable administración de los bienes y servicios.
EFICIENCIA	Es el adecuado manejo de los recursos, o sea la capacidad de disponer de los recursos para conseguir un efecto determinado.
EFICACIA	Es la relación costo-beneficio que se obtiene como resultado de los términos anteriores, contando con la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera alcanzar.
EFFECTIVIDAD	Es el adecuado logro de metas y objetivos.
IMPARCIALIDAD	Es la objetividad y neutralidad que deben caracterizar la actuación del servidor público en el desarrollo de su trabajo, dado que la esencia de su función es prevenir y salvaguardar los intereses del Gobierno Federal. Falta de entendimiento anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.
HONESTIDAD	Es la lealtad, decencia, razonabilidad y justicia a México y a sus instituciones, por lo que debe cuidar con esmero los recursos que le corresponde administrar y no desviar la acción de los objetivos propuestos
CALIDAD Y CALIDEZ CON QUE PRESENTAN SUS SERVICIOS A LA CIUDADANÍA	Se refiere a la forma en que se prestan los servicios dentro de las áreas de las dependencias y entidades a la sociedad.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**OFICIO QUE ANUALMENTE DEBE PRESENTAR EL AUDITOR GUBERNAMENTAL**

México, D.F., de de 200\_\_.

Titular de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal o del Órgano Interno de Control del Ente Público Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura y Tribunal Electoral, según se trate).

P r e s e n t e

Hago de su conocimiento que el suscrito cuenta con cédula profesional No. , por haber presentado el examen profesional para obtener el título de (en caso de ser profesional titulado) y que conozco las *Políticas de Actuación* de los Auditores Públicos; además, que durante el año en curso, en los trabajos que me han encomendado no he incurrido en algún conflicto de interés personal que pudiera estar en contravención con el carácter de servidor público adscrito a esta Contraloría (u Órgano Interno de Control), ni en los supuestos que se mencionan a continuación:

- a) Poseer algún otro empleo incompatible con el cargo que desempeño.
- b) Tener algún interés personal, familiar y/o de negocios en el Poder que administra la Justicia Federal (**Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral, según se trate**), incompatibles con el desarrollo de mi función, del que pueda resultar un beneficio propio, para mi cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que su servidor o las personas antes referidas hayamos formado parte.
- c) Aceptar invitaciones (**comidas, eventos sociales, etc.**) o solicitar favores o atenciones de los servidores públicos de esta (**señalar si es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral, según sea el caso**).
- d) Desempeñar mi trabajo o comisiones, tratando de obtener beneficios adicionales a los que, como contraprestación a mi función, se me otorgan.
- e) Utilizar la información obtenida en el desarrollo de mi trabajo, con el propósito de lograr algún beneficio personal y/o a favor de terceros.

En cumplimiento de las políticas, protesto bajo palabra de decir verdad que no me encuentro en ninguno de los supuestos limitativos anteriores, comprometiéndome a que mi actuación como profesional de la auditoría es, ha sido y será con estricto apego a las disposiciones legales y normativas aplicables y fidelidad institucional.

**A t e n t a m e n t e**

**Nombre y firma del auditor público**

**CÉDULA ÚNICA PARA EL CONTROL DE LA AUDITORÍA**, *instructivo para su llenado*

Acciones	Actividad
1.	Nombre completo del Ente Público Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral, según corresponda).
2.	Indicar el nombre completo del área, programa o contrato auditado.
3.	Tipo de auditoría practicada.
4.	Número de la revisión, de acuerdo al Plan Anual de Trabajo (PAT), o el número consecutivo que le corresponda a la auditoría no programada.
5.	Fecha en que dio inicio la revisión.
6.	Fecha en que concluyó la revisión.
7.	Tiempo real empleado en la revisión (número de días aplicados).
8.	Citar el período que abarcaron los rubros o apartados revisados y analizados.
9.	Nombre del subdirector responsable del grupo de auditores.
10.	Mencionar la cantidad de auditores que participaron en la revisión, sin considerar al Director de auditoría, coordinador de la misma.
11.	Cuantificar los días-hombre utilizados en la supervisión de la auditoría por el subdirector encargado del grupo de auditores.
12.	Total de observaciones determinadas. En auditorías integrales anotar la cantidad de éstas por cada una de ellas (personal, inventarios, etc.).
13.	Cantidad total de observaciones derivadas de la revisión practicada.
14.	En una auditoría de seguimiento; anotar la cantidad de observaciones de acuerdo con el número que se asignó en cada revisión.
15.	Total de observaciones a las cuales se dio seguimiento.
16.	Citar la cantidad de observaciones que solucionaron o se solventan.
17.	Cantidad de observaciones que aunque están siendo atendidas no se encuentran solventadas en su totalidad, citando el porcentaje de avance.
18.	Cuantificar el monto total susceptible de fiscalizar o auditar (importe de las partidas, cuentas o contratos).
19.	Importe total que representan los rubros revisados.
20.	También, anotar el monto de las operaciones irregulares que hayan analizado.
21.	Citar el importe de los montos que fueron recuperados.
22.	Indicar la cantidad en pesos susceptible de ser recuperados por auditoría.
23.	Mencionar las cantidades que el área logró aclarar y no un monto por recuperar y que requieran del área jurídica para su resolución.
24.	Nombre y firma del servidor público que elaboró la Cédula Única para el control de la Auditoría (Subdirector).
25.	Nombre y firma del servidor público que da el Visto Bueno (Director).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ENTE QUE ADMINISTRA LA JUSTICIA FEDERAL**

(1) Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal

**CÉDULA ÚNICA PARA EL CONTROL DE LA AUDITORÍA**

Área  
auditada:(2) \_\_\_\_\_  
Tipo de auditoría:(3) \_\_\_\_\_ Número de revisión:(4) \_\_\_\_\_  
Fecha de inicio:(5) \_\_\_\_\_ Fecha de término:(6) \_\_\_\_\_  
Tiempo real empleado:(7) \_\_\_\_\_ Periodo revisado:(8) \_\_\_\_\_  
Nombre del coordinador de la auditoría:(9) \_\_\_\_\_  
Cantidad de auditores asignados:(10) \_\_\_\_\_ Tiempo de supervisión:(11) \_\_\_\_\_

**OBSERVACIONES DETERMINADAS**

**SEGUIMIENTO**

TIPO DE AUDITORÍA	Cantidad (12)
Integrales (por codificación)	
Específicas	
Evaluación de programas	
Desempeño	
Informática	
Servicios	
Otros	
<b>Total:</b>	<b>(13)</b>

CONCEPTO	Cantidad (14)
Observaciones originales	<b>(15)</b>
Solventadas	<b>(16)</b>
No solventadas	<b>(17)</b>

**MONTOS**

CONCEPTO	MILES DE PESOS
Importe Fiscalizable	<b>(18)</b>
Fiscalizado	<b>(19)</b>
Irregular	<b>(20)</b>
Recuperado	<b>(21)</b>
Recuperable	<b>(22)</b>
Aclarado	<b>(23)</b>

Elaboró: (24) Vo.Bo. (25)  
Subdirector Nombre y firma Director Nombre y firma

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

EVALUACIÓN DE LA AUDITORÍA, *instructivo para su llenado*

Acciones	Actividad
1.	Mencionar el nombre del Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura o Tribunal Electoral, según corresponda).
2.	Nombre completo del área, programa o contrato auditado.
3.	Tipo de auditoría practicada (integral, específica, de evaluación de programas, de desempeño, de seguimiento, financiera u operacional).
4.	Número de la revisión, de acuerdo con el Programa Anual de Trabajo (PAT), o el número progresivo que le corresponda a la auditoría no programada o adicional que se hubiese realizado.
5.	Fecha real en que se inició la auditoría.
6.	Fecha en que concluyó la auditoría y la que se llevó a cabo para comentar el informe de la auditoría.
7.	Mencionar el periodo en que se ejecutaron las operaciones, programa o contrato, objeto de la revisión.
8.	Nombrar a los auditores que participaron en la revisión, así como al subdirector que supervisó la auditoría.
9.	Indicar con X en el espacio correspondiente de acuerdo con las preguntas planteadas, la respuesta.
10.	Hacer comentarios u observaciones que aclaren alguna situación.
11.	Citar el nombre y firma del servidor público que elaboró el formato.
12.	Señalar el nombre y firma del Director de Auditoría o servidor público que da el Visto Bueno a la evaluación.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**(1) Ente Público Federal del Poder que administra la Justicia Federal**

**EVALUACIÓN DE LA AUDITORÍA**

Área auditada:(2) \_\_\_\_\_

Tipo de auditoría:(3) \_\_\_\_\_ Número de auditoría:(4) \_\_\_\_\_

Fecha de inicio:(5) \_\_\_\_\_ Fecha de término:(6) \_\_\_\_\_

Período revisado:(7) \_\_\_\_\_

Personal participante:(8) \_\_\_\_\_

CONCEPTO	EVALUACIÓN (9)			COMENTARIOS (10)
	SI	NO	N/A	
1. ¿Se encuentra en el expediente de la auditoría la cédula de Planeación autorizada por el coordinador (Director) responsable de la revisión?				
2. ¿Se cumplió con el Programa de Trabajo?				
3. ¿En los Marcos Conceptuales para la revisión de cada rubro o contrato, se incluyó el universo de las operaciones, los alcances, las muestras, los procedimientos y las conclusiones?				
4. ¿Fueron adecuadas las bases para determinar los alcances y muestras de la revisión, para obtener la evidencia documental?				
5. ¿La revisión se realizó conforme a lo establecido en el programa de auditoría y los procedimientos o guías específicas de Auditoría, validadas por el subdirector (supervisor)?				
6. ¿Se encuentran en papeles de trabajo bien definidas y soportadas legalmente las observaciones determinadas?				
7. ¿Existe evidencia fehaciente de que se hayan revisado los papeles de trabajo de la auditoría por el auditor y el subdirector?				
8. ¿Los papeles de trabajo fueron elaborados de acuerdo con el Programa de auditoría o instrucciones				

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

especificas del supervisor (subdirector), incluyendo cruces, marcas, conectores y notas aclaratorias, para mostrar claramente las técnicas y los procedimientos de auditoría utilizados?				
9. ¿Se observó durante el desarrollo de la revisión el apego a las Normas Generales de Auditoría Pública y se dejó constancia sobre su aplicación?				
10. ¿Se cuenta en el expediente con el informe o el proyecto respectivo en donde consten las observaciones determinadas en la revisión, cruzado con las cédulas de observaciones?				
11. ¿Los expedientes de la revisión están debidamente integrados y completos, con nombre y firma del auditor y del supervisor?				

ELABORÓ:(11)

Vo. Bo.: (12)

(Subdirector) \_\_\_\_\_  
NOMBRE Y FIRMA

Director \_\_\_\_\_  
NOMBRE Y FIRMA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Capítulo IV. METODOLOGÍA PARA REALIZAR LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA

1. Antecedentes
2. Ámbito de la Auditoría de Obra Pública
3. Responsabilidad del Auditor de Obra Pública
4. Gráfica Representativa del Proceso General de la Obra Pública
5. Planeación, Programación y Presupuestación de la Obra Pública
6. Programa Anual de Ejecución de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma
7. Auditoría Operativa Técnica
8. Tipos de Control
9. Alcance de la Auditoría
10. Metodología de la Auditoría de Obra Pública
11. Planeación Anual del Trabajo de Auditoría
12. Planeación Específica
13. Examen y Evaluación del Control Interno
  - 13.1 – Cuestionarios
  - 13.2 – Gráfico
  - 13.3 – Descriptivo
14. Determinación de los Objetivos Específicos de la Auditoría
15. Estudios y Proyectos
16. Adjudicación y Contratación
17. Ejecución y Control de la Obra Pública
18. Metodología y Alcance
19. Formulación del Programa de Auditoría
20. Comunicación con los Auditados
21. Ejecución de la Auditoría
22. Verificación, Examen y Evaluación de las Etapas de la Obra Pública
23. Visita Técnica de Auditoría a la Obra Pública
24. Descripción de Actividades
25. Bitácora
26. Números Generadores de Obra Pública
27. Pruebas de Control de Calidad
28. Modificaciones al Proyecto
29. Informe del Avance de la Construcción
30. Inspección Física de la Obra Pública
31. Diferencias en los Conceptos de Obra Examinados
32. Elaboración de los Papeles de Trabajo
33. Informe y Seguimiento
34. Concepto de Auditoría de Obra Pública <sup>237</sup>SECODAM
35. Anexos

---

<sup>237</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

## **Capítulo IV. METODOLOGÍA PARA REALIZAR LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA (MANUAL O GUÍA PARA PRÁCTICAR AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA)**

### **1 Antecedentes**

En el Presupuesto de Egresos de la Federación que es aprobado por el Congreso de la Unión, representado por la Cámara de Diputados, se otorgan recursos para realizar gasto corriente y de inversión en obras públicas y servicios relacionados con la misma. Dada la complejidad que representa realizar la auditoría de obra pública, se establecen los pasos metodológicos para llevar a cabo ésta revisión, ya que tiene como propósito realizar el examen objetivo, sistemático y de evaluación de las operaciones y procedimientos implantados, la estructura orgánica, planes, programas y metas en materia de obra pública, la metodología de trabajo representa un manual de auditoría de obra pública de aplicación general en el Consejo de la Judicatura o en cualquier otro Ente Público Federal, a efecto de resolver la problemática que implican los acuerdos generales de administración y resolver el caso práctico así como aportar una guía práctica para especializar y capacitar a los auditores gubernamentales.

El Consejo de la Judicatura para proveer de espacios a las áreas sustantivas como son: Tribunales Colegiados y Unitarios, Institutos de la Judicatura y Defensorías de Oficio, remodelaciones de Áreas Administrativas, etc. Requiere realizar la construcción de las obras, las cuales principalmente las lleva a cabo mediante la contratación de Empresas Constructoras, Proyectistas y de servicios de Supervisión externa de la obra. Estas acciones se dan tanto en inmuebles propiedad del Gobierno Federal, como en inmuebles arrendados y en comodato, con apego a las Leyes y Acuerdos Generales de Administración.

El desarrollo de las funciones de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, permite vigilar la correcta aplicación de los recursos federales asignados cada año a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, adquiriendo por ello particular importancia el trabajo del Auditor Gubernamental en esta materia.

El desarrollo y ejecución de la obra pública y los servicios relacionados con la misma es complejo, desde la etapa de planeación, programación, presupuestación, concurso y adjudicación del contrato hasta la del finiquito del mismo, por lo que es necesario que el Auditor Gubernamental que participa en la Contraloría o en los Órganos Internos de Control, tenga pleno conocimiento de los elementos normativos y técnicos que se requieren para el cumplimiento de su función, en materia de auditoría de obra pública.

Se pretende con el trabajo de <sup>238</sup>Auditoría de Obra Pública, promover la eficiencia en la utilización de los recursos; que la calidad de la mano de obra y materiales correspondan a lo contratado, indicando oportunamente las medidas correctivas y preventivas que deban adoptarse desde los procesos concursales, la celebración del contrato, la ejecución del programa de obra, el acta de entrega recepción, etcétera.

---

<sup>238</sup> La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, pág. 138-146.

Dentro de los aspectos relevantes que se incluyen, se encuentran revisar las actividades de planeación, programación y presupuestación, así como la fase de ejecución (ejercicio del presupuesto), control y seguimiento, debido a que las Unidades Administrativas o centros de costos deben realizar dichas actividades de conformidad a los lineamientos autorizados a fin de poder ejercer el presupuesto de inversión e integrar el Programa Anual de Ejecución de Obra Pública y servicios relacionados con la misma y, realizar la contratación de los trabajos para proveer en tiempo y forma los bienes y servicios contratados. En consecuencia, los auditores públicos deben prever las normas generales, pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría gubernamental para determinar los objetivos y el alcance de la revisión de Obra Pública y servicios relacionados con la misma, con el propósito de emitir opinión al respecto, mediante informes debidamente motivados, fundamentados y la evidencia documental que compruebe el trabajo de auditoría.

## **2 <sup>239</sup> *Ámbito de la Auditoría de Obra Pública***

- a) Planear y someter para su autorización la realización de revisiones operacionales que, en materia de obra pública deban incluirse en el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) o Plan Anual de Trabajo (PAT).
- b) Coordinar y supervisar el desarrollo de las auditorías incluidas en el Programa Anual de Trabajo (PACA o PAT) y, todas aquellas que instruya el Contralor.
- c) Participar en los procesos concursales para contratación de bienes y servicios así como obra pública y, opinar sobre las bases y contratos utilizados.
- d) Verificar que las obras se realicen conforme al proyecto y programa autorizado; que el anticipo se otorgue, se compruebe y amortice de acuerdo a lo establecido; que los montos pagados correspondan debidamente al precio señalado respecto a los volúmenes de obra debidamente realizados y que sean conforme a la normatividad aplicable en el proceso de contratación y ejecución.
- e) Practicar las visitas de inspección física a las obras que permitan verificar que se realicen las pruebas de resistencia que se requieran, así como la calidad de los materiales aplicados, que éstos correspondan a lo contratado, y el avance corresponda a lo programado.
- f) Realizar conjuntamente con el Área Operativa, y en su oportunidad con el Contratista, el estudio para determinar el finiquito de la obra promoviendo las retenciones y deducciones a que haya lugar; así mismo, que los pagos, adecuaciones presupuestales y registros contables se ajusten a la normatividad vigente.
- g) Supervisar los estudios y análisis de situación financiera que coadyuven a la mejor selección de los Contratistas participantes en los concursos relacionados con obra, así como las solicitudes para ingresar al padrón de Contratistas.
- h) Identificar y proponer las normas que fortalezcan el proceso administrativo en materia de obra pública y, en su caso, eliminar aquellos innecesarios o que reduzcan la fluidez y oportunidad en la toma de decisiones, así como recomendar los mecanismos de control y fiscalización para que los supervisores internos realicen su trabajo.

<sup>239</sup> Acuerdo General 48/1998, Artículo 115, Fracciones VII, XVI, XVII, XVIII y XIX, del Pleno del Consejo de la Judicatura y publicado el 23 de marzo de 1999, en el Diario Oficial de la Federación en relación con los Artículos 103 y 104, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

- i) Aplicar las técnicas de auditoría que considere convenientes para el desarrollo de las revisiones.
- j) Promover la aplicación de medidas preventivas y correctivas que solventen y eviten la recurrencia de las observaciones derivadas de las revisiones practicadas.
- k) Informar a la brevedad de todas aquellas situaciones anómalas o resultados de las revisiones en los que se presuma daño patrimonial e integrar el soporte documental correspondiente.
- l) Participar en la formulación del programa de desarrollo administrativo de las Unidades Administrativas del Consejo de la Judicatura y evaluar su aplicación.
- m) Participar en coordinación con las Áreas Administrativas en los programas de simplificación administrativa y desconcentración de funciones.
- n) Elaborar los informes conforme a las normas de auditoría.

**PROGRAMACIÓN.** En lo que respecta a la programación de la obra pública se preverá la realización de los estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran, así como las normas y especificaciones de ejecución aplicables.

El programa de obra pública indicará las fechas previstas de inicio y terminación de todas sus fases considerando las acciones previas a su iniciación y, las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse.

**PRESUPUESTACIÓN.** Las Unidades Responsables del Consejo de la Judicatura, conforme a su programa, elaborarán el presupuesto de cada una de las obras públicas que debán realizarse, distinguiendo las que se han de ejecutar por contrato o por orden de trabajo.

Los presupuestos incluirán según sea el caso de la obra de que se trate, los costos correspondientes a:

1. Investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran.
2. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería.
3. Regularización y adquisición de la tierra.
4. La ejecución deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice por contrato.
5. Obras de infraestructura y complementarias que requiera la edificación del inmueble.
6. Obras relativas a la preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales.
7. Las demás previsiones que deban tomarse en consideración, según la naturaleza y características de la obra de que se trate entre otras.

**PROYECTO EJECUTIVO.** Este deberá ser revisado en todo lo concerniente a las diferentes partes que lo integran, como son: estudios previos, anteproyecto, planos constructivos, memorias arquitectónicas y de cálculo, especificaciones y presupuestos.

Lo anterior, se podrá llevar a cabo al obtener la relación de las obras programadas en proceso y terminadas durante el o los ejercicios sujetos a revisión. Se procederá a identificar:

- Las obras contratadas a precios unitarios, precio alzado y las realizadas por administración directa.
- Los servicios relacionados con la obra pública por contrato.
- Las modalidades de adjudicación.
  - a) Licitación Pública
  - b) Invitación restringida. Invitación a cuando menos tres Contratistas.
  - c) Adjudicación Directa.
  - d) Importes de las obras contratadas y las ejecutadas por administración directa.

### **3 Responsabilidad del Auditor de Obra Pública**

- La responsabilidad primaria del Auditor de Obra Pública, consiste en vigilar que los sistemas de control para la realización de obras públicas contribuyan al cumplimiento de metas y objetivos específicos que estén articulados y sean congruentes con el control interno de las Unidades Administrativas que integran el Consejo de la Judicatura y, que proporcionen información oportuna que permita a los responsables de las obras corregir las deficiencias o desviaciones que pudieran presentarse durante su realización.
- <sup>240</sup>Derivado de la peculiaridad que reviste la obra pública y de la gran diversidad de tipos de obra que pueden realizarse, es conveniente que en las auditorías participe en forma coordinada un equipo multidisciplinario, con lo que se logrará profundizar en el análisis y fundamentar con mayor solidez los resultados de la revisión.

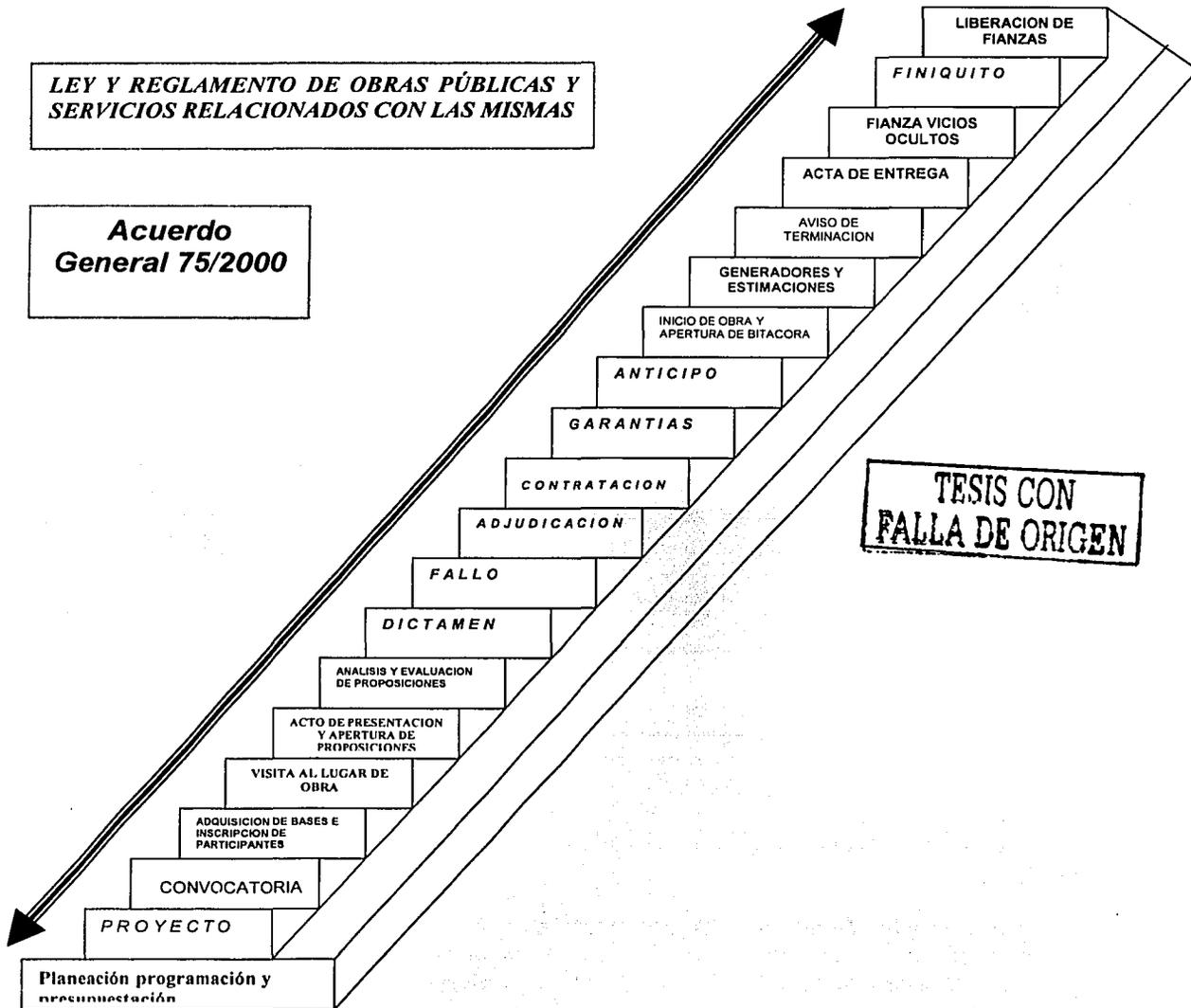
El equipo multidisciplinario puede incluir, entre otros, especialistas en las siguientes áreas:

- Ingeniería.
- Arquitectura.
- Ecologistas
- Contaduría.
- Derecho.
- Calculista.
- Especialista en costos.
- Especialista en impuestos (fiscales y laborales).
- En algunos casos, el auditor deberá allegarse de la asesoría de otros profesionales que, aunque no se encuentren adscritos al Órgano Interno de Control, le puedan aportar información adicional que le permita contar con mayores elementos específicos de juicio para la realización de la Auditoría de Obra Pública.

---

<sup>240</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 258.

#### 4 GRÁFICA REPRESENTATIVA DEL PROCESO GENERAL DE LA OBRA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, EJECUCIÓN (Ejercicio presupuestal), CONTROL Y EVALUACIÓN



## 5 **Planeación, Programación y Presupuestación de la Obra Pública**

Para ejercer el presupuesto de inversión en obra pública es conveniente el desarrollo de las siguientes acciones:

**PLANEACIÓN.** Las Unidades Administrativas del Ente que administra la Justicia Federal, prevén en el presupuesto de egresos de la federación de cada ejercicio los recursos necesarios para realizar las obras y los servicios relacionados con las mismas.

En esta etapa deben considerar las acciones a realizar previas, durante y posteriores a su ejecución y están en función del tipo de trabajos que vayan a ejecutar.

- **Previas.-** Estudios técnicos, proyectos arquitectónicos, proyectos de ingeniería y concursos de obra.
- **Durante.-** Ejecución de la obra, supervisión, pruebas de control de calidad, peritaje, suministro de equipo de instalaciones permanentes, pago de estimaciones y ajuste de costos.
- **Posteriores.-** Programas de mantenimiento preventivo y correctivo, materiales requeridos para la operación de la obra; considerando, según sea el caso, las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquellas en servicio.

**Obra principal.-** Es la razón de ser del proyecto. Esta directamente vinculada a la prestación del servicio sustantivo, en nuestro caso, las obras principales son los inmuebles construidos o adaptados para los Órganos Jurisdiccionales.

**Obra de infraestructura.-** Es la que provee a la obra principal de los servicios necesarios para su operación, un ejemplo claro de este tipo de obras son el drenaje, agua, caminos de acceso, etc.

**Obra complementaria.-** Es la que proporciona a la obra principal servicios adicionales para su operación, como son: el estacionamiento, la cerca perimetral o de límites, etc.

**PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN.-** Para el ejercicio de los recursos destinados a la obra pública y los servicios relacionados con la misma, debe realizarse conforme al calendario de suministro de recursos federales que otorga la Tesorería de la Federación y con criterios de prioridad y selectividad, con apego a los acuerdos generales de administración dictados por el Pleno del Consejo de la Judicatura, para lo cual:

- Las Unidades Administrativas que integran el Consejo de la Judicatura formulan el programa anual de trabajo (Programa anual de contratación y ejecución de obra pública y servicios relacionados con la misma).
- Los trabajos se ajustarán a los objetivos, metas y previsiones de recursos presupuestales autorizados.
- La operación se realizará con apego a las disposiciones legales y acuerdos generales de administración correspondientes.

La situación del presupuesto de inversión de las Unidades Administrativas del Ente que administra la Justicia Federal ha propiciado que se dicten medidas en el renglón de obra pública, así como la aplicación de criterios de prioridad y selectividad, vigilancia del más estricto apego a las disposiciones dictadas en los Acuerdos Generales de Administración y, en su caso, en forma supletoria la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas y su Reglamento.

Corresponde a los auditores públicos tener pleno conocimiento de las acciones antes expuestas, en virtud de que la Contraloría y los Órganos Internos de Control deben vigilar y verificar la correcta aplicación de los recursos asignados.

## **6 Programa Anual de Ejecución de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma**

Las Unidades Administrativas del Poder Judicial, elaborarán los programas anuales de ejecución de obra pública y servicios relacionados con la misma en base a sus respectivos presupuestos autorizados y, conforme al calendario de suministro de recursos federales que entrega la Tesorería de la Federación; considerando:

1. Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica en la realización de la obra.

Para la programación de la obra deberá tomarse en cuenta la realización de los estudios de preinversión a los siguientes niveles:

**Identificación.-** Generalmente se detectan diversas opciones de localización del sitio idóneo para la obra mediante fotografías aéreas, mapas y cartas geográficas elaboradas a partir de éstas. Para este tipo de estudios se requiere de una cuidadosa programación, toda vez que las fotografías, mapas o cartas geográficas deben ser recientes, ya que la toma de fotos aéreas está sujeta a condiciones atmosféricas favorables.

**Prefactibilidad.-** Se analizan las opciones de localización de la obra que resultaron más convenientes según el estudio anterior. En este caso, se estudian fotografías o mapas más detallados de los sitios.

**Factibilidad.-** A este nivel, se analiza ya únicamente uno o dos sitios más idóneos y realizan en éstos una serie de estudios que, dependiendo del tipo de obra, podrán ser:

### **De factibilidad técnica**

- Aerofotografía
- Topografía
- Geología
- Geofísica
- Agronomía y desarrollo pecuario
- Mecánica de suelos
- Ingeniería de tránsito, etcétera

### **De factibilidad económica y social**

### **De factibilidad ecológica**

Las Unidades Administrativas del Consejo de la Judicatura estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra pública, con sustento en los estudios de impacto ambiental previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

Los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse y, se dará la intervención a las autoridades que tengan atribuciones en la materia.

2. Los objetivos o metas a corto, mediano y largo plazo.
3. Las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio y el mantenimiento de las mismas.
4. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde debe realizarse la obra.
5. Los resultados previsibles.
6. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación.
7. Las unidades responsables de su ejecución, las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra.
8. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios.
9. La regularización y adquisición de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios.
10. Los costos de ejecución de la obra.
11. Los trabajos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo.
12. Las instalaciones para que las personas discapacitadas puedan acceder y transitar por los inmuebles que sean construidos, las que según la naturaleza de la obra, podrán consistir en rampas, puertas, elevadores, pasamanos, asideras y otras instalaciones análogas a las anteriores que coadyuven al cumplimiento de tales fines, y
13. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra.

Una vez que se hubiese concluido el Programa anual de ejecución de obra y servicios relacionados con la misma, se procederá a iniciar los procesos concursales para la adjudicación de los contratos, aplicación y ejecución de los mismos en la construcción de la obra, actas de entrega, garantías por vicios ocultos y finiquito de los contratos o de servicios relacionados con las mismas.

## **7 Auditoría Operativa Técnica**

Es aquella que se practica desde las fases previas de contratación, durante el proceso de construcción de la obra hasta la terminación total de la misma.

Esta modalidad de auditoría es la más recomendable, ya que tiene un carácter más preventivo que correctivo, lo que permite detectar oportunamente desviaciones o faltantes que puedan afectar el logro de los objetivos previstos.

La Auditoría Operativa complementa la función de la contraloría, y permite garantizar el aseguramiento de calidad de los materiales e importe aplicado en el proceso de la obra.

**LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA.** Tiene como finalidad señalar el concepto y objetivos de la función de la auditoría aplicada a la obra pública, la responsabilidad del auditor en la vigilancia de los sistemas de control y operación, así como la metodología para la realización de la auditoría de obra.

**CONCEPTO DE AUDITORÍA.**<sup>241</sup>Es la verificación, examen y evaluación de las operaciones y sistemas de control relativos a la obra pública. Con el propósito de determinar el grado con que se están alcanzando las metas y objetivos, vigila que el manejo y aplicación de los recursos públicos asignados para obra respondan a las políticas y disposiciones programados y presupuestados por las Unidades Responsables en materia de obra pública.

**OBJETIVOS.** La Auditoría de obra pública tiene como objetivos principales los siguientes:

- a) Comprobar el cumplimiento de las bases, lineamientos y procedimientos en materia de planeación, programación, presupuestación, organización, proceso concursal, ejecución, control y evaluación de la obra pública y los servicios relacionados con la misma.
- b) Vigilar el uso óptimo de los recursos, así como la transparencia de su aplicación, y prever las desviaciones, encausando las acciones necesarias para la solución de los diversos problemas que se presenten.
- c) Apoyar a los titulares de las Unidades Responsables que tienen entre sus facultades la responsabilidad de realizar obra pública, proporcionándoles información oportuna y confiable sobre el desarrollo de las obras, así como recomendaciones y alternativas que coadyuven al mejor logro de metas y objetivos.
- d) Vigilar que en lo referente a obra pública, se cumplan los criterios Constitucionales establecidos en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y los Acuerdos Generales de Administración, el 28/1997, 48/1998 y 75/2000, dictados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, circulares y/o oficios, entre otros, como normatividad aplicable.
- e) Verificar si se están logrando los propósitos para los que se aprobaron los programas y los presupuestos de obra pública.
- f) Para el cumplimiento de estos objetivos, deberán observar invariablemente los procedimientos generales y la metodología aplicable para la Auditoría Operativa Técnica, ya que los criterios fundamentales son aplicables a ambas modalidades de revisión.

Con los objetivos antes citados se puede afirmar que la importancia de la Auditoría Pública radica en el hecho de que ésta, se constituye en un instrumento fiscalizador y de control que contribuye a alcanzar las metas y objetivos de las Unidades Responsables en la administración de la obra pública del Consejo de la Judicatura,

<sup>241</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 210.

asimismo representa un instrumento técnico jurídico para prevenir y combatir la corrupción.

**SU APLICACIÓN.** Esta modalidad de Auditoría Técnica es aplicable a cualquier tipo de obra o programa, siendo recomendable que se inicie la revisión desde las fases previas, a efecto de que se puedan prever las posibles inobservancias, tanto de carácter normativo, como técnico y procedimental.

La intervención oportuna de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, coadyuvará a que las obras se inicien cumpliendo con todos los requisitos técnicos normativos que le sean aplicables, y de esta forma, se tendrá un mayor control durante el proceso de construcción.

Es recomendable que el auditor lleve un control estricto de las observaciones que emita, con base en los papeles de trabajo y procedimientos previstos en la guía general de auditoría pública a efecto de que se realicen los ajustes necesarios en forma oportuna.

## **8 Tipos de Control**

La auditoría operativa permite un estricto control de los procesos y de las diferentes fases que participan en el desarrollo de la obra pública.

Es conveniente destacar que esta modalidad de auditoría es complementaria de las funciones de coordinación y supervisión de obras, puesto que su objetivo será evaluar, verificar y constatar que la obra se realice con la mayor transparencia, en concordancia con las disposiciones técnicas y normativas que le sean aplicables.

Las funciones de control y vigilancia se aplicarán como ya se dijo, a todas las contratistas que participen en una obra, y esto incluye a la supervisión interna y externa respectivamente.

A manera enunciativa, mas no limitativa, indicaremos los aspectos más relevantes que deben vigilar y controlar en toda Auditoría Operativa Técnica.

- Marco legal aplicable.
- Normas y especificaciones técnicas.
- Proyecto ejecutivo.
- Procedimientos de construcción.
- Calidad de construcción.
- Calidad de Insumos.
- Pruebas de resistencia.
- Programa de ejecución de la obra.
- Presupuesto.
- Costos de construcción.
- Actuación de la supervisión interna y externa.

## **BENEFICIOS**

Los beneficios que se obtienen mediante la aplicación de la Auditoría Operativa Técnica resultan muy importantes y estos son mayores a los que tradicionalmente se consiguen con una Auditoría Financiera, particularmente porque las observaciones y recomendaciones son de carácter preventivo fundamentalmente, a diferencia de la auditoría tradicional que determina desviaciones y sanciones que en caso de que técnica y legalmente sea posible, se aplican a posteriori.

Son múltiples los beneficios que se obtienen con la práctica de esta modalidad que nos ocupa, y podemos agruparlos en cualitativos y cuantitativos; a continuación enunciamos los más relevantes.

### **CUALITATIVOS:**

- Evitar incumplimientos a las leyes y normas aplicables.
- Apegarse a los contratos y convenios establecidos.
- Apego al proyecto arquitectónico y de ingeniería.
- Especificaciones técnicas:
  - Generales.
  - Particulares.
- Observancia de los procedimientos constructivos requeridos.
- Control de desviaciones en costo y tiempo (gráfica de tendencias y ruta crítica).
- Control de Programas.
- Resistencia de materiales.
- Control de calidad.

### **CUANTITATIVOS.**

- Control de volumetrías (números generadores y croquis de avance).
- Control de Precios Unitarios.
  - Obra normal.
  - Obra excedente.
  - Obra extraordinaria.
- Control de ajuste de costos.
- Verificación y control de escalamientos (por insumos y mano de obra).
- Procedencia de estimaciones.
- Evaluación del comportamiento del programa.
- Elaboración de gráficas de tendencias de costo-tiempo (cronograma valorado).
- Aplicación de sanciones y deductivas.

## **9 Alcance de la auditoría**

La peculiaridad y complejidad de las actividades en la planeación, programación, licitación, ejecución, administración y finiquito de la obra pública, han rebasado la capacidad y alcance que tradicionalmente ha tenido la auditoría financiera para aportar

elementos de juicio que permitan tener un conocimiento de la situación que guardan las operaciones de obra pública que realizan las Unidades Responsables, ha sido necesario examinar los instrumentos, mecanismos, medios y recursos técnicos disponibles para fortalecer el concepto y aplicación de esta disciplina en la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal.

La auditoría de obra pública, permite a través de la revisión y los análisis de las operaciones, coadyuvar con el área responsable de la ejecución de las obras programadas para cada ejercicio (un año), proporcionándoles información veraz y oportuna de las operaciones realizadas de acuerdo al tipo de obra de que se trate en la aplicación de los recursos y el alcance de los objetivos y metas programadas anualmente, permitiéndoles de esta manera que, con oportunidad, se promuevan las medidas de mejora o ajuste que sean necesarias.

El alcance de la auditoría se puede concretar en los siguientes puntos:

- Establecer los lineamientos de carácter general que normen la revisión y fiscalización de la obra pública desde la organización, planeación, programación, presupuestación, adjudicación, ejecución, control y finiquito de la misma, en lo concerniente a construcción, instalación de servicios, conservación, mantenimiento preventivo y correctivo, reparación y demolición de bienes inmuebles considerados como tales por su naturaleza o por disposición de ley.
- Que la organización del área responsable de las diversas etapas de la obra pública propicie el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.
- Que la planeación de la obra pública se efectúe atendiendo a los aspectos prioritarios de los diferentes órganos jurisdiccionales que demanda el país de manera congruente con los objetivos y programas institucionales y especiales.
- Que los sistemas de control interno y control contable que regulan la función, aseguren la economía y efectividad de la ejecución de la obra pública, de la salvaguarda de activos y de los registros financieros, en apego a los programas, políticas, leyes, normas y procedimientos contenidos en los Acuerdos Generales de Administración del Ente que administra la Justicia Federal.
- Que existan mecanismos e instrumentos adecuados de autoevaluación que coadyuven al mejoramiento de la función, incremento de su eficiencia y la oportuna detección y corrección de posibles errores.

**LINEAMIENTOS GENERALES.** Los presentes lineamientos son de carácter normativo, mas no limitativo por lo que no se excluye la posibilidad de adoptar otros principios complementarios que de acuerdo a las características y naturaleza de la operación y con base en el criterio y experiencia del auditor, redunden en la obtención de mejores resultados en la revisión.

## **LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS**

- Verificar que la estructura orgánica esté autorizada, sea vigente, atienda a criterios de racionalidad y cuente con el nivel jerárquico que le permita desarrollar adecuadamente las funciones correspondientes.
- Comprobar la existencia y vigencia de correctas descripciones de funciones y de perfiles requeridos para cada puesto.
- Cerciorarse que existan programas de adiestramiento y capacitación que permitan contar con personal calificado para la adecuada supervisión de la ejecución de los contratos de obra propios de la función.
- Verificar que se practiquen regularmente análisis de cargas de trabajo para determinar la insuficiencia o exceso de recursos humanos y comprobar, en su caso, el cumplimiento oportuno de los programas de ajuste de personal.
- Revisar que los recursos humanos, se hayan asignado conforme a la plantilla autorizada y que se cuente con los recursos técnicos y materiales necesarios para llevar a cabo la función.

### **10 Metodología de la auditoría de obra pública**

Metodología es el conjunto de técnicas y procedimientos de auditoría, que en forma ordenada en secuencia lógica, nos permite alcanzar los objetivos a través de verificar la óptima utilización de los recursos.

Las etapas que debe seguir el Auditor son cuatro para practicar Auditorías de Obra Pública:

- Planeación anual del trabajo de Auditoría (PAT).
- Planeación específica de la Auditoría.
- Ejecución de la Auditoría.
- Informe y seguimiento de los resultados de la revisión.

### **11 Planeación Anual del Trabajo de Auditoría**

Con el propósito de asegurar que la planeación anual del trabajo de auditoría cumpla con los aspectos prioritarios y prever oportunamente el número de auditores necesarios para informar a la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, con la debida anticipación acerca de los trabajos por realizar en el Área de Auditoría de Obra Pública, es esencial la conformación de un programa anual de intervenciones, una vez efectuada la investigación preliminar, para efectuar las siguientes revisiones:

- Auditorías por flujo de operación.
- Auditorías específicas.
- Auditorías de seguimiento.
- Auditorías a unidades administrativas.

- Auditorías a programas sustantivos.

Los 5 tipos de Auditorías señalados son aplicables a revisiones de Obra Pública.

1. Auditorías por flujo de operación.- Dadas sus características, son aplicables a revisiones de Obra Pública en el ciclo de construcción.
2. Auditorías específicas.- Están orientadas a aspectos específicos, como organizaciones, área de obra pública, sistemas y procedimientos de operación y control de obra, presupuesto por programas, proceso de adjudicación y contratación, control de la obra y verificación del control de la ejecución de la misma.
3. Auditorías de seguimiento.- Están en función de las observaciones hechas por el Auditor dependiendo de la problemática que esté pendiente de solventar.
4. Auditorías a unidades administrativas.- Son Auditorías integrales a unidades administrativas, delegaciones regionales, etc., y son aplicables al rubro de obra pública, en virtud de que abarca diversos ciclos de transacciones en las etapas de construcción de la obra.
5. Auditorías a programas sustantivos.- Dependerán del programa revisado y del objetivo de la Auditoría relacionados con el Área responsable de administrar la ejecución de la Obra Pública.

Las revisiones a la obra pública contemplan la aplicación de políticas y procedimientos establecidos para la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas, así como su funcionalidad con apego a las disposiciones del artículo 134 Constitucional, los Acuerdos Generales de Administración (75/2000 del Consejo de la Judicatura), en su caso la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y su Reglamento.

Asimismo, cuando la revisión se enfoca a la organización del Área responsable de controlar la Obra Pública, se debe verificar que la función propicie el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.

Si la revisión se orienta hacia el sistema de control de la obra, es necesario cerciorarse de que éste asegure la eficacia y eficiencia en el desarrollo de la función.

En caso de que la revisión se refiera a la etapa de planeación, programación y presupuestación de la obra pública, se debe investigar si se tienen claramente establecidas las metas y acciones por realizar, la calendarización de los recursos, los costos y unidades responsables de la ejecución, ajustándose a las políticas, estrategias y prioridades señaladas por las Unidades Responsables, como por ejemplo el Consejo de la Judicatura.

Cuando la revisión se refiera al proceso de adjudicación y contratación, el objetivo será verificar que dicho proceso permita obtener las condiciones más adecuadas y benéficas, a fin de garantizar la ejecución satisfactoria de las obras y el cumplimiento del contrato.

Consecuentemente, si la planeación de una auditoría es orientada a revisar la ejecución de la obra, se deberá considerar la evaluación de los trabajos realizados, de tal manera que la obra ejecutada se ajuste a los proyectos y presupuestos autorizados.

Al incluir la auditoría de obra pública en la planeación anual, y para efectos de su programación, se debe tomar en cuenta una serie de elementos que intervienen en su entorno, como son:

- Fuerza de trabajo, es decir el número de auditores con que se cuenta para esta actividad.
- Conocimiento técnico y capacidad profesional de la fuerza de trabajo.
- Ubicación y número de las obras públicas.
- Monto de los recursos asignados a cada obra.
- Antecedentes que pueden obtenerse de revisiones practicadas a obras similares.
- Prioridad que tenga la obra pública dentro del programa del Consejo de la Judicatura para cada ejercicio que se trate.

De esta manera, se está en condiciones de realizar una adecuada planeación de la auditoría de obra pública que permita optimizar y asegurar el eficaz aprovechamiento de los recursos asignados a la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal.

La auditoría de obra pública por consiguiente, debe planearse de tal forma que permita al auditor abarcar una, dos o las tres etapas de la obra en sus revisiones, considerando, entre otras, las siguientes actividades:

- Evaluar la razonabilidad de la ejecución de la obra específica a revisar.
- Comprobar que los proyectos, planos arquitectónicos y de ingeniería sean viables, precisos y adecuados al objetivo para el cual se ejecuta la obra.
- Verificar la adecuada aplicación de los recursos.
- Analizar minuciosamente los convenios de modificación a los contratos.
- Analizar cuidadosamente los ajustes a los costos (escalatorias).
- Observar que los números generadores incluyan conceptos y cantidades de obra realmente ejecutada.
- Comprobar que los pagos de las estimaciones sean correctos.
- Revisar que la obra sea ejecutada conforme a especificaciones en calidad y cantidad.

En la medida en que se incorporen los aspectos anteriores a la planeación anual de la auditoría, se promueve que la labor del auditor obtenga un carácter eminentemente preventivo.

## **12 Planeación Específica**

La planeación específica de la auditoría de obra pública deberá realizarse previamente a la ejecución de la auditoría. Una adecuada planeación establece los objetivos, alcance y oportunidad en la aplicación de las pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría.

La planeación específica de la auditoría de obra pública considera el desarrollo de las siguientes acciones:

- Investigación previa.
- Examen y evaluación del control interno.
- Determinación de los objetivos específicos de la auditoría.
- Formulación del programa de auditoría.
- Comunicación con los auditados.

Investigación previa.- En esta fase de la auditoría, se recopila la información necesaria respecto a la naturaleza y características de la obra que se va a revisar y de las áreas responsables de su ejecución.

En la recopilación de información deberá considerarse fundamentalmente el marco jurídico aplicable; las principales características de la obra y sus procesos constructivos; las operaciones administrativas y las visitas de obra, en su caso, a los lugares donde se realiza la obra sujeta a revisión.

La documentación que el auditor gubernamental, debe obtener y analizar al realizar la investigación previa es, como mínimo, la siguiente:

- Documento donde se autoriza el monto para llevar a cabo la obra.
- Estudios de preinversión, rentabilidad y amortización del anticipo entre otros.
- Documentos propiedad del inmueble donde se ejecutará la obra.
- La autorización del Programa de inversión para realizar la obra.
- Autorización para la realización de la obra.
- Programa de inversión correspondiente, en el cual se señala el monto asignado y tipo de obra que se va a ejecutar.
- Trámites y autorizaciones oficiales, como licencias de construcción, uso de suelo, alineamiento y número oficial.
- Estudios técnicos y legajo de planos que contienen la información relativa al proyecto de la obra.
- Programa de ejecución de la obra.
- Calendarización de la ejecución de la obra.
- Especificaciones generales y particulares y planos constructivos.
- Proyecto de convocatoria o en su caso, la convocatoria misma del concurso.
- Bases del concurso.
- Padrón de contratistas (para identificar las especialidades de las contratistas).
- Precios unitarios vigentes a la fecha del concurso.
- Propuestas de los contratistas concursantes y dictamen técnico y económico que soporte el fallo para adjudicar el contrato.
- Contrato de la obra pública.

Es de especial importancia promover la participación del auditor de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal (Artículos 103 y 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), en la revisión de tales documentos cuando éstos se originan o se tienen disponibles en el área que realiza la obra pública, ya que con una

revisión en ese momento, la auditoría se vuelve eminentemente preventiva y otorga un apoyo más oportuno para la toma de decisiones.

### **13 Examen y evaluación del control interno**

El moderno enfoque de la auditoría de obra pública considera como elemento fundamental de su metodología el examen y evaluación del control interno, tal y como lo establece la norma quinta de las "Normas Generales de Auditoría Gubernamental".

El examen y evaluación del control interno se aplica con el fin de establecer con mayor efectividad y precisión los objetivos específicos de la auditoría, la naturaleza, alcance y oportunidad de sus pruebas, así como para obtener evidencia suficiente, competente y pertinente que le permitan al auditor soportar con claridad sus observaciones, conclusiones y recomendaciones tendientes a la mejora administrativa y operacional, considerando los controles que haya examinado.

El auditor de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, debe verificar que los controles aseguren la protección de los recursos, la suficiencia, oportunidad y confiabilidad de la información, el uso económico y eficiente de los recursos, el apego a los planes, políticas, procedimientos, acuerdos generales de administración, leyes y reglamentos, así como el cumplimiento de las metas y objetivos.

En tal sentido, al efectuar la revisión el auditor deberá verificar entre otros aspectos, que el control interno coadyuve a:

- Conducir el proceso de planeación, programación y presupuestación con estricto apego a la normatividad vigente y proporcionar que se reduzca al mínimo la posibilidad de errores.
- Ejecutar la obra conforme al proyecto y en cumplimiento de las especificaciones técnicas de construcción y de materiales referenciados específicamente en los planos y en el catálogo de conceptos de obra.
- Hacer uso racional de los recursos destinados a la obra pública y aplicarlos conforme al calendario autorizado.
- Contar con información oportuna sobre el avance físico de las obras que permita a los niveles directivos, instrumentar las acciones necesarias para alcanzar oportunamente las metas y objetivos.
- Efectuar los pagos a los contratistas sólo por la obra ejecutada y terminada conforme al proyecto, planos y especificaciones, de acuerdo a los precios y condiciones pactadas en el contrato.

El auditor debe realizar el examen y evaluación del control interno del área operativa, no de la obra empleando los siguientes métodos:

**13.1 CUESTIONARIOS:** Que se aplicará a los encargados de la planeación, programación y presupuestación, proceso concursal, ejecución, control (administración) y evaluación de las obras.

**13.2 GRÁFICO:** Que se efectuará sobre el flujo de la documentación por áreas de responsabilidad, fundamentalmente con la diagramación de las operaciones que el área responsable de supervisar la ejecución de la obra y en las que intervienen otras áreas de las Unidades Administrativas o Centro de costos, por conducto de sus áreas administrativas, así como programa y presupuesto, recursos humanos, tesorería y contabilidad.

**13.3 DESCRIPTIVO:** Que se realiza sobre las situaciones observadas en la obra pública, sus características o aquellos aspectos que sobre control considere que puede dejar aclarados a través de la narración.

#### **14 *Determinación de los Objetivos Específicos de la Auditoría***

Una vez efectuada la investigación previa y el examen y evaluación del control interno, el auditor cuenta con elementos suficientes para establecer los objetivos específicos y determinar la profundidad que debe dar a las pruebas, técnicas y procedimientos para realizar el trabajo de auditoría.

Los objetivos fijados deben ser claros, precisos y factibles de alcanzar, por lo que resulta conveniente que el auditor considere los parámetros para su medición, tales como el tiempo, el lugar, la vigencia y las variables que intervienen en el proceso de la obra.

Como ya se indicó, en cada etapa de la obra que se haya planeado auditar, se podrán definir diversos alcances que coadyuven al logro de los objetivos de la revisión antes mencionados, por lo que, la realización de las obras públicas se han dividido en las siguientes tres etapas:

- Estudios y Proyectos.
- Adjudicación y Contratación.
- Ejecución y Control de la obra.

#### **15 *Estudios y Proyectos***

En esta etapa, el alcance debe permitir que se conozca si los planes, programas, presupuestos, estudios y proyectos son adecuados para lograr los propósitos para los que fueron aprobados y si éstos podrán ser analizados.

En lo correspondiente a estudios y proyectos, algunos aspectos que se pueden considerar en la revisión son:

- a) Previsión de requerimientos de las áreas y predios de la obra de que se trate.
- b) Acatamiento de las disposiciones, normativas en materia de planeación, programación y presupuestación de la obra civil de la construcción del inmueble.

c) Realización de los estudios de topografía de la obra de que se trate.

## **16 Adjudicación y Contratación**

La revisión estará orientada a verificar que el proceso de adjudicación y contratación (en el Anexo A de este capítulo se presentan los pasos metodológicos para verificar el proceso concursal) permita obtener las condiciones más adecuadas y benéficas para las Unidades Administrativas, en este caso para el Consejo de la Judicatura, a fin de garantizar la ejecución satisfactoria de las obras y el cumplimiento del contrato.

Algunos puntos que se pueden incluir al fijar el alcance de la auditoría en esta etapa de la obra son:

- Presenciar el acto de apertura de ofertas (técnicas y económicas) de la obra de que se trate.
- Comprobar la existencia de las opiniones técnicas y económicas sobre el análisis de las propuestas y emisión del dictamen de fallo, para la adjudicación del contrato.

## **17 Ejecución y Control de la Obra Pública**

El alcance que se establezca en esta etapa es determinante para que el auditor pueda allegarse de la evidencia suficiente, competente y pertinente que le permita formarse un juicio acerca de las condiciones sobre las cuales se están realizando los trabajos relativos a la obra pública, objeto de la revisión.

Al fijar el alcance, se tomará en cuenta que debe evaluar la realización de la obra, los controles existentes y el cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como precisar si las fallas detectadas son consecuencias de problemas presentados en las etapas anteriores.

Entre los puntos por considerar en la revisión de la etapa de ejecución y control de la obra de que se trate, se encuentran:

- Comprobar que la obra se haya iniciado en la fecha señalada en el contrato.
- Revisar la existencia de normas y procedimientos de supervisión y su cumplimiento.
- Verificar el control y flujo de los generadores y estimaciones que impliquen erogaciones considerables.
- Comprobar el manejo de la bitácora de obra.
- Vigilar el ejercicio del presupuesto destinado a la obra de que se trate.

Como en toda auditoría, el alcance fijado deberá orientar la revisión a la obtención de los elementos de juicio suficientes para determinar la efectividad de los procesos operativos, los resultados alcanzados durante la ejecución de la obra, así como las deficiencias y oportunidades de mejora que haya que implementar.

## **18 Metodología y Alcance**

### **a) REVISIÓN DOCUMENTAL**

1. Recopilación documental.- La relativa a los informes de la supervisión, la presentada por la empresa constructora y la relacionada con la adjudicación será proporcionada por las Unidades Responsables que se auditan por conducto de sus áreas administrativas.
2. Análisis del proceso de adjudicación.- Cuadros comparativos de:
  - Capacidad técnica y financiera.
  - Especificaciones generales y particulares.
  - Explosión de insumos.
  - Mano de obra.
3. Análisis de los programas de:
  - Obra.- Período de ejecución; personal técnico encargado; maquinaria y equipo.
  - Supervisión.- Personal técnico encargado de supervisar los programas.
4. Análisis de propuesta técnicas y económicas.- Cuadros comparativos de:
  - Integración de indirectos.
  - Integración de financiamiento.
  - Determinación de la utilidad.
5. Revisión y verificación de:
  - Catálogo de conceptos y cantidades de obra.
  - Evaluación y análisis de la solvencia de los materiales sustituidos respecto a los previstos.

### **b) REVISIÓN TÉCNICA**

1. Proyecto ejecutivo.
2. Programas contractuales contra reales.
3. Ejercicio presupuestal (contratado, estimado y cobrado).
4. Obra ejecutada.- Normal, excedente y extraordinaria.
5. Volumetría pagada contra contratada.
6. Precios extraordinarios autorizados.
7. Calidad de materiales.
8. Tiempos de ejecución (comparativo, programa contra real ejecutado).
9. Estimaciones ordinarias, excedentes y extraordinarias.
10. Evaluación de ajustes de costos.
11. Revisión y autorización de estimaciones de obra.

### **c) SUPERVISIÓN**

1. Juntas de coordinación.
2. Uso de bitácoras.
3. Revisión de:
  - Generadores.
  - Conceptos extraordinarios.
  - Calidad de materiales.
  - Avances de obra.
  - Revisión de actas de entrega-recepción.

- Parciales y/o final.

**d) FINANZAS**

1. Adecuaciones en tiempo y costo.
2. Modificación al contrato por tiempo de ejecución, monto.

**19 Formulación del <sup>242</sup>Programa de Auditoría**

Representa el programa de trabajo, que es un esquema detallado de las actividades por realizar, en donde se plasman los procedimientos de auditoría que se van a emplear, así como la extensión y oportunidad con que serán aplicados y el personal que intervendrá en la revisión.

Los programas deben contener como mínimo los siguientes datos:

- a) Objetivos específicos de la revisión.
- b) Actividades que se van a realizar en la revisión.
- c) Procedimientos que se aplicarán.
- d) Tiempo estimado para el desahogo de los procedimientos tomando en cuenta el alcance del trabajo de la revisión planeada y la naturaleza y extensión del trabajo de auditoría.
- e) Fecha de inicio y terminación del procedimiento.
- f) Nombre e iniciales de los auditores que llevarán a cabo los diferentes puntos de la revisión.
- g) Referencia a los papeles de trabajo en donde se haya plasmado el procedimiento.

Adicionalmente, es necesario destinar en el mismo formato del programa un espacio para las observaciones, el cual servirá para anotar con oportunidad la aplicación de los procedimientos o la causa de la ampliación, reducción o no aplicación de ellos, entre otros aspectos.

Al elaborar el programa de trabajo, el auditor deberá poner toda su experiencia y criterio profesional, a fin de garantizar la adecuada cobertura de los principales aspectos contemplados en la planeación, así como el logro de los objetivos y alcance propuestos.

Es conveniente citar que no es posible hablar de procedimientos estándares para la realización de auditorías a las obras públicas, en virtud de que aunque se trate de obras similares, las diferencias de lugar donde son ejecutadas, las condiciones climáticas, geológicas, etc., así como el contratista respectivo, hacen que cada obra tenga particularidades y problemática específicas.

Lo anterior dificulta la labor en este sentido, ya que en cada revisión deberá emplear en gran medida los conocimientos y experiencias desarrolladas en el campo de la auditoría de obra pública, siendo esto, en ocasiones, los únicos elementos de que dispone para definir los procedimientos requeridos, a fin de que se alcancen los objetivos específicos de la revisión.

<sup>242</sup> Auditoría Santillana VI, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, pág. 259

## **20 Comunicación con los Auditados**

El primer contacto que tuvo el auditor con el responsable del área se dio cuando se realizó la investigación previa y posteriormente en el examen y evaluación del control interno, por lo que la comunicación a que se refiere este apartado tiene lugar una vez que se conocen los objetivos específicos de auditoría y cuando ya se cuenta con el programa de trabajo.

Esta actividad es fundamental, ya que facilita al auditor de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, obtener la información y documentación necesaria para la revisión, así como la colaboración del personal del área auditada.

La comunicación debe hacerse en primera instancia con el responsable de las áreas encargadas de las diferentes etapas de la obra por auditar. Los puntos principales a tratar en esta comunicación son:

- Metodología general de la revisión.
- Objetivos de la revisión.
- Áreas o departamentos involucrados.
- Fecha de inicio y de probable terminación de la auditoría.
- Nombre de los auditores que realizarán la revisión.
- Fecha probable de la lectura del informe preliminar.

De la habilidad que tenga el auditor para comunicarse con el personal del área que será auditada, dependerá en buena medida la disposición que observen las personas para proporcionar los datos y documentos que le serán requeridos para llevar a cabo la revisión.

## **21 Ejecución de la auditoría**

En esta fase, el auditor de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, procederá a aplicar los procedimientos de auditoría que haya programado. Dependiendo de la etapa o etapas de la obra que se vayan a revisar, el auditor verifica, examina y evalúa la gestión de las áreas responsables de la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas, con el objeto de determinar el grado de eficacia, eficiencia y economía con que operan.

Estas acciones constituyen la parte medular del desarrollo del trabajo de auditoría, por lo que es conveniente marcar los aspectos que conforman el trabajo del auditor, y que son:

- Verificación, examen y evaluación de las etapas de la obra, a través de la aplicación de técnicas y procedimientos de auditoría técnica.
- Elaboración de los papeles de trabajo.

## **22 Verificación, Examen y Evaluación de las Etapas de la Obra Pública**

Se confirma la importancia que tiene el auditor público para verificar, examinar y evaluar las etapas previas de la obra (estudios y proyectos, adjudicación y contratación), a fin de evitar errores u omisiones que repercutan en la etapa de ejecución de la misma. De esta manera disminuye la posibilidad de que se presenten situaciones como las siguientes:

- Retraso en el cumplimiento de los calendarios de obra.
- Incrementos en el costo por cambios de proyecto, programa, materiales o instalaciones que provoquen la celebración de convenios adicionales o modificaciones al contrato.
- Falta de calidad en los materiales y en la ejecución de la obra.
- Suspensión temporal o definitiva de los trabajos por rebasar los límites de inversión autorizados o por la cantidad de modificaciones que deban realizarse, lo que origina además la necesidad de pagar al contratista los gastos financieros y/o los no recuperables.

Para revisar y evaluar la ejecución de la construcción física de la obra, es necesario que el auditor programe la o las visitas técnicas de auditoría, necesarias al sitio donde se efectúan los trabajos, a fin de comprobar si la obra se desarrolla conforme a lo programado y si ésta cumple con las especificaciones generales y particulares del proyecto.

Durante esta revisión, el auditor público requerirá de un gran sentido de apreciación, ya que el avance, aunque puede ser comprobado a través de los números generadores de obra, croquis del avance físico y los informes del avance físico-financiero, se debe constatar por medio de la observación física de los conceptos del trabajo ejecutado.

Para facilitar su trabajo, el auditor deberá preparar una cédula que contenga los parámetros de evaluación que le permita identificar el estado en que se encuentra la obra al momento de la visita. Esta cédula podrá ser apoyada por la documentación soporte que se considere necesaria, como pudieran ser los planos, el programa de obra y los calendarios de la misma (cronograma valorado), asimismo, debe levantarse la minuta correspondiente a las situaciones que pudieran ser de trascendencia a futuro y por este medio, hacer responsable a quien haya actuado en forma negligente hasta el momento de la visita (contratista, supervisora externa y coordinador responsable del área encargada de la administración y supervisor de la ejecución de la obra pública.

## **23 Visita Técnica de Auditoría a la Obra Pública**

Al visitar la obra, el auditor debe revisar los siguientes aspectos:

- Visita a la residencia, a fin de verificar los registros y mecanismos de control para comprobar que éstos sean congruentes con los requerimientos y estado físico de la obra (generadores de obra y bitácora).
- Inspección física de la obra, para comprobar que los conceptos de trabajo efectuados y las técnicas y materiales empleados son congruentes con las

especificaciones generales y particulares contenidas en el contrato, así como observar que la Bitácora cuente con el registro diario de la ejecución de la obra.

## **24 Descripción de Actividades**

Durante la Visita técnica de auditoría a la residencia, el auditor deberá verificar que existan los documentos susceptibles de revisar en el área de supervisión externa, o residente, que es el centro de control de la obra; sin embargo, el auditor no debe omitir la revisión de lo siguiente:

1. Bitácora de obra.
2. Números Generadores de obra.
3. Resultado de las pruebas de control de calidad.
4. Modificaciones efectuadas al proyecto, programa, materiales o instalaciones.
5. Informe del avance de la construcción.

## **25 Bitácora de Obra**

Es el documento oficial que forma parte del contrato y se utiliza para anotar cualquier situación que se presente durante el desarrollo de los trabajos de construcción, que sea diferente a lo establecido en los anexos técnicos del contrato.

Es responsabilidad del residente de supervisión designado por el área administrativa auditada, iniciar en la primera hoja de la bitácora con los nombres y firmas de los servidores públicos autorizados para su registro, el personal encargado de la supervisión externa y de la contratista, tenerla debidamente encuadernada, llevarla al día y vigilar que permanezca en la residencia de la obra.

Entre las notas más comunes que el auditor podrá encontrar en la bitácora son:

Las notificaciones turnadas para la modificación al proyecto y especificaciones generales y particulares de construcción, la descripción de problemas presentados en el transcurso de la ejecución de los trabajos y sus soluciones, así como las observaciones de la supervisión interna o externa.

### **25.1 Personas autorizadas para realizar anotaciones en la bitácora**

Para el auditor de obra pública, es importante identificar a las personas autorizadas para realizar anotaciones en la bitácora, así como sus firmas, verificar que sólo tales personas hayan utilizado este registro, y asegurarse que las hojas se encuentren foliadas y se tenga la totalidad de los registros y, en caso contrario, investigar las causas por las que no están en el lugar que les corresponde.

Por otra parte, la bitácora es un instrumento de gran utilidad para que el auditor conozca el estado y control de la obra, debido a que en ocasiones no se anotan las situaciones contempladas en el contrato.

## **25.2 Elementos que contiene una bitácora**

- a) Número de nota.
- b) Fecha de la nota.
- c) Clasificación de la nota.
- d) Descripción del problema o asunto.
- e) Causa del problema.
- f) Solución exigida.
- g) Prevención de la problemática.
- h) Consecuencias económicas.
- i) Responsabilidad.
- j) Otros.

Los elementos señalados orientan al auditor de obra pública en su labor de revisar y analizar el contenido, claridad y calidad de la información que está plasmada en la bitácora, lo que le permitirá respaldar sus conclusiones y recomendaciones, en el Informe de Auditoría.

## **26 Números generadores de obra pública**

Son la cuantificación aritmética del volumen de obra ejecutado (cubicación), así como los materiales y mano de obra utilizada en un período determinado.

Los números generadores constituyen para el contratista, la base para la elaboración de estimaciones, y para el residente por parte de la Unidad administrativa, la base para autorizar éstas.

Cada concepto de trabajo tiene su propio generador, debido a que sus unidades de medida varían de uno a otro caso, así para la instalación eléctrica, la unidad es "salida", para la hidráulica sanitaria es "mueble"; para la cimentación son "metros cúbicos", para los recubrimientos son "metros cuadrados", por mencionar sólo algunos ejemplos.

En el trabajo del auditor, los números generadores son de gran utilidad para revisar el avance real de la obra en relación con los pagos efectuados al contratista por las estimaciones. El auditor debe comprobar que los números generadores correspondan al avance real de la obra y estén autorizados por el residente de supervisión de obra, lo cual implica que ha verificado las cifras que ahí se presentan, para que el contratista proceda a solicitar su pago por medio de las estimaciones y facturas correspondientes.

## **27 Pruebas de Control de Calidad**

Las pruebas de control de calidad son exámenes de carácter analítico que, contra normas y especificaciones establecidas por la autoridad en la materia, permiten evaluar la calidad de los materiales empleados. Estas pruebas generalmente son efectuadas por empresas o laboratorios especializados y ampliamente reconocidos por su trabajo; sin embargo, existen obras públicas en las que se requiere la existencia de un laboratorio de campo como son los Palacios de Justicia Federal, carreteras, aeropuertos, etc.

Las pruebas, pueden ser solicitadas por el contratista o por la propia Unidad Administrativa (Consejo de la Judicatura), según se estipule en el contrato y, al respecto, el auditor debe verificar que se hayan solicitado con la adecuada anticipación y de acuerdo a lo convenido, así como que se hayan realizado oportunamente y turnado sus resultados a la residencia de obra y que sus conclusiones correspondan con lo especificado en el proyecto (pruebas de resistencia del concreto, soldadura, etc.).

## **28 Modificaciones al Proyecto**

Modificaciones efectuadas al proyecto, programa, materiales o instalaciones.

Durante el desarrollo de la construcción de una obra, pueden presentarse situaciones que motiven la modificación del contrato, debidas al cambio de alguna parte del proyecto, la variación en el cumplimiento del programa o la sustitución del tipo de materiales o instalaciones.

Generalmente, el residente de obra (personal del centro de costos), es la persona responsable de mantener actualizados los planos, programas, calendarios y especificaciones; por consiguiente, es factible que el auditor encuentre en su revisión al expediente de la residencia, variaciones con respecto a la documentación soporte que él ha recopilado.

Las diferencias que el auditor encuentre, siempre significarán un foco rojo, por lo que deberá investigar detenidamente las causas que las motivaron, las cuales no siempre podrá determinar en la obra, por lo que deberá acudir a las áreas donde se originaron para allegarse de la información que le permita opinar al respecto.

Las causas que originan las modificaciones pueden ser:

- a) Imputables a las Unidades Responsables o centro de costos del Consejo de la Judicatura.
- b) Imputables al contratista.
- c) Por casos fortuitos o de fuerza mayor.

Si las modificaciones son imputables a las Unidades Responsables o centro de costos, el auditor deberá cerciorarse que éstas se encuentren fundamentadas legalmente, dentro de la normatividad emitida por el Gobierno Federal o la contenida en los acuerdos generales de administración del Ente que administra la Justicia Federal.

Si las modificaciones efectuadas son imputables al contratista, el auditor se cerciorará de que el área responsable de la obra considere la conveniencia de rescindir el contrato o aplicar penalizaciones por el incumplimiento; en su caso, el auditor evaluará los elementos de juicio que haya considerado la citada área respecto a esta decisión. De haber procedido a la rescisión del contrato, el auditor vigilará que la Unidad Responsable, lo adjudique conforme a lo especificado por la normatividad emitida por el Gobierno Federal o la contenida en los acuerdos generales de administración.

El auditor también verificará la aplicación de sanciones pactadas en el contrato y, en su caso, si proceden las penalizaciones corroborar que el área jurídica de las Unidades Responsables, hayan iniciado el procedimiento correspondiente.

Cuando la modificación sea por caso fortuito o de fuerza mayor, se vigilará que se agoten todos los recursos orientados a encontrar la mejor alternativa para lo cual, el Órgano Interno de Control, evaluará los efectos que tendrá en términos de tiempo y costo.

## **29 Informe del Avance de la Construcción**

El residente, semanalmente preparará informes que señalen los avances alcanzados en los conceptos de trabajos ejecutados, labor que desarrolla sobre la base de inspecciones físicas de obra diarias a la construcción y a los generadores que elaboran por lo regular semanalmente.

Estos informes son, por lo general, ilustrados gráficamente, comparando el programa calendarizado o la ruta crítica con sus observaciones.

Es recomendable que el auditor analice los informes del residente en forma previa a la inspección de la obra en construcción, a fin de poder detectar los conceptos que presentan mayor atraso o adelanto relativo, ya que sobre tales conceptos concentrará su revisión, la que invariablemente concluirá con la recomendación de acciones preventivas y correctivas a las áreas responsables de supervisar la ejecución de la obra.

## **30 Inspección Física de la Obra Pública**

El Auditor público del Ente que administra la Justicia Federal apoyado en la documentación soporte (planos, especificaciones, catálogo de conceptos), recorrerá el sitio de los trabajos para efectuar una inspección física, que le permita comparar lo plasmado en los documentos con la situación real. En su recorrido verificará si las pruebas, técnicas, procedimientos y maquinaria empleadas por el contratista son congruentes con lo estipulado en el contrato.

Las diferencias que detecte durante la inspección, las anotará en una cédula, precisando si dichas diferencias se refieren a volumen y calidad de los trabajos, proyecto o equipo utilizado, señalando también su ubicación física. En esta labor es conveniente auxiliarse de fotografías que ilustren las situaciones detectadas, con lo que se dará un soporte mayor al informe que presente el auditor.

La inspección física y sus resultados, se deberá registrar en una minuta de trabajo signada por el representante del área auditada, del contratista, la supervisión externa y por el auditor, ya que son utilizados para efectuar la revisión de estimaciones, pagos y aplicación del anticipo.

Las estimaciones consisten en la valuación de los trabajos ejecutados en determinado período, aplicando los precios unitarios de los conceptos de trabajos pactados. Por extensión, son los documentos en los que se consignan las valuaciones antes

mencionadas para efecto de pago. Al respecto, el auditor podrá encontrar durante su revisión dos tipos de estimaciones principalmente:

- Definitivas o parciales (cuyo soporte son los generadores de obra).
- De liquidación.

Las definitivas se hacen para el pago a la contratista de los avances de obra que haya efectuado al término de un periodo establecido de antemano con las Unidades Responsables o sus áreas administrativas. En éstas, se amortiza la parte proporcional del anticipo y se hacen las retenciones estipuladas en el contrato.

Las de liquidación se efectúan cuando todos los conceptos de la obra se encuentran concluidos. En estas estimaciones se ajusta el pago total de los trabajos ejecutados en los términos del contrato.

Para que el auditor examine las estimaciones, deberá tomar en cuenta el concepto que se paga, el importe, el número y período que abarca, sin olvidar comparar los datos de la estimación con el volumen de obra ejecutada, que se comprueba en la inspección de la obra y en los generadores de obra.

El parámetro que debe utilizar para evaluar el importe de pago en las estimaciones será el de los precios unitarios pactados en el contrato, que deberá obtener durante la investigación previa. En caso de que los precios se hayan ajustado, deberá obtener la autorización emitida al respecto por el Consejo de la Judicatura y considerar los precios contenidos en ella para su evaluación.

### **31 Diferencias en los Conceptos de Obra Examinados**

Como resultados de la evaluación, el auditor podrá encontrar diferencias en los conceptos de obra examinados, que se derivan de la comparación entre los volúmenes de obra ejecutados y los pagos efectuados a la contratista o las especificaciones de construcción.

Para asentar estas diferencias en papeles de trabajo, se elaborará un cuadro que hará más fácil identificar las diferencias deductivas o aditivas de los importes por volumen de obra no ejecutados o pagados.

Los conceptos que se deben incluir en el cuadro de diferencias son:

- Concepto de trabajo.
- Precio Unitario.
- Volumen estimado y pagado.
- Volumen verificado.
- Diferencia.
- Importe.

El cuadro deberá ser comentado con los responsables de las áreas auditadas, a fin de que los resultados de la auditoría sean conformados y asentados en el informe de auditoría.

Por último, es importante aclarar que el ejercicio de realizar la auditoría de obra pública no se orienta a encontrar desviaciones, sino que es el medio para evaluar el proceso y desarrollo de la obra, sin embargo, por la naturaleza propia de esta actividad podrían encontrarse en el transcurso del examen, desviaciones o deficiencias que pudiesen repercutir en perjuicio del patrimonio del Consejo de la Judicatura y/o que implicaran responsabilidades de los servidores públicos, lo que obligaría al auditor a ampliar el alcance de los procedimientos necesarios para precisar las irregularidades y hacerlas del conocimiento de la autoridad competente, con oportunidad.

### **32 Elaboración de los Papeles de Trabajo**

El resultado de la aplicación de las pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría de obra pública debe asentarse en cédulas sumarias y analíticas, así como documentos que reciben el nombre genérico de papeles de trabajo.

Los papeles de trabajo atestiguan la labor realizada por el auditor y constituyen el nexo entre ésta y el informe de auditoría. Deben formularse con claridad, pulcritud, exactitud y consignar todos los datos referentes al análisis, comprobación y conclusiones sobre los hechos, transacciones o situaciones específicas examinadas en una, dos o tres etapas de la obra, debiendo estar referenciados con marcas de auditoría, con la evidencia documental que fundamente la observación o irregularidad.

### **33 Informe y Seguimiento**

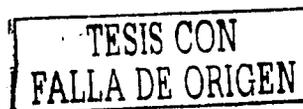
En apego a la norma novena y décima de las normas generales de auditoría pública de la <sup>243</sup>SECODAM, al término de la auditoría, el supervisor y los auditores presentarán al titular del área de auditoría de obra pública, de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, por escrito y con sus firmas, un informe acerca de los aspectos detectados respecto a la obra sujeta a revisión.

El informe deberá reunir ciertos atributos de calidad con el fin de que se constituya en un instrumento útil para la toma de decisiones, debiéndose de precisar la observación, la causa que la originó, efecto de relevancia o incumplimiento a la normatividad, recomendaciones preventivas para corregir el origen de la observación y correctivas o en su caso, un reporte para enviar a las unidades administrativas para que apliquen responsabilidades.

Estos atributos son oportunidad, integridad, competencia, relevancia, objetividad, convicción, claridad y utilidad.

El informe debe incluir recomendaciones, tanto preventivas como correctivas, y en su caso, reconocimiento a los logros obtenidos por el área que administra los contratos de obra pública, los comentarios del área auditada, los nombres de los servidores públicos en solventar las observaciones y la fecha para su cumplimiento.

<sup>243</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal



Si hay desacuerdo entre los responsables de las áreas examinadas y el auditor, éste solicitará que se le presenten por escrito los puntos de vista contrarios, debidamente razonados, fundamentados con su evidencia documental y los incluirá en su informe.

Finalmente el auditor público tiene la responsabilidad de dar seguimiento y verificar la aplicación de las medidas propuestas, en los términos de la norma décima primera del boletín "B", normas generales de auditoría de la SECODAM, relativas a la Auditoría de Seguimiento, otorgando especial interés al último párrafo de la norma mencionada, que a la letra dice:

"Cuando no se hayan tomado las medidas sugeridas en asuntos que, a juicio del auditor, sean importantes para el logro de los objetivos o de la eficiencia en las operaciones de las áreas auditadas, hará constar este hecho en los informes que presente posteriormente ante los niveles decisorios o autoridades competentes".

### **34 Concepto de Auditoría de obra pública<sup>244</sup>**

*Consideraciones, fundamentales en la práctica de auditoría de obra pública, correlacionadas con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que por su importancia, consideramos aplicable al Consejo de la Judicatura.*

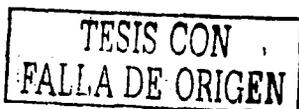
**La auditoría de obra pública se define** como la actividad independiente de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas a los sistemas y procedimientos implantados a la estructura orgánica en operación; y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados en materia de obra pública por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que se prestan sus servicios a la ciudadanía.

La auditoría de obra pública debe ser objetiva, sistemática y profesional para que proporcione mejores resultados. **OBJETIVA**, en virtud de que es necesario que los juicios y opiniones obtenidos en el trabajo desarrollado, se basen en hechos y evidencias; **SISTEMÁTICA**, puesto que se trata de la integración de un conjunto de actividades ordenadas en secuencia lógica para alcanzar un fin; y **PROFESIONAL**, ya que es llevada a cabo por personal con conocimientos técnicos y experiencia relacionados con la planeación, ejecución y supervisión del trabajo de auditoría.

Los objetivos de la función de auditoría de obra en el marco de la auditoría pública son, entre otros, los siguientes:

- 1) Apoyar a los titulares de las dependencias y entidades que tienen entre sus facultades la responsabilidad de realizar obras públicas, proporcionándoles

<sup>244</sup> Definición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM. Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 10-abril-2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal



información oportuna y confiable sobre el desarrollo de las obras, así como recomendando alternativas que coadyuven al mejor logro de metas y objetivos.

- 2) Contribuir a garantizar la correcta aplicación de los recursos que se destinan a las obras públicas.
- 3) Determinar si los sistemas de operación, registro, control e información inherentes a la realización de las obras públicas, funcionan adecuadamente.
- 4) Vigilar que en lo referente a obras públicas, se cumplan los preceptos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales e institucionales y, en su caso, en los programas regionales y/o municipales, según corresponda.
- 5) Comprobar la existencia y aplicación de políticas y procedimientos establecidos para la planeación, programación, adjudicación, contratación y ejecución de las obras públicas, evaluando su funcionalidad y apego a las disposiciones legales vigentes.
- 6) Verificar si la dependencia o entidad está logrando los propósitos para los que se aprobaron los programas y los presupuestos de la obra pública.

Con los objetivos citados, se puede afirmar que la importancia de la auditoría de obra pública radica en el hecho de que ésta se constituye en un instrumento de control y evaluación que contribuye a alcanzar las metas y objetivos de la dependencia o entidad.

### **OBJETIVO GENERAL**

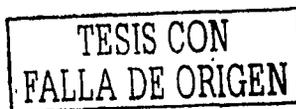
Establecer lineamientos de carácter general que normen la planeación, organización y ejecución del control y auditoría de la función de obra pública, considerando a todas las áreas que intervengan de alguna manera en el cumplimiento de la misma en las dependencias y entidades de la APF, con la finalidad de comprobar que las actividades se ajusten a las metas, objetivos, programas establecidos y que los recursos asignados se utilicen con economía, eficiencia, eficacia y transparencia.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Verificar que exista una adecuada planeación de las obras públicas, atendiendo a los aspectos estrictamente prioritarios que demanda el país, de manera congruente con los objetivos internos y programas sectoriales e institucionales.

Comprobar que la organización de las áreas responsables de las obras públicas, propicie el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.

Comprobar que los sistemas de control interno operativo y control interno contable permitan el desempeño de la función del área conforme a criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y transparencia que aseguren las mejores condiciones para el Estado.



Promover que existan en las áreas de obras públicas, mecanismos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación que coadyuven al óptimo desempeño de sus tareas.

## **ALCANCE**

El contenido de este boletín es aplicable a los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la APF y por su importancia consideramos aplicable a las Contralorías del Poder que Administra la Justicia Federal, en la revisión de la planeación, organización, control interno operativo, administrativo, contable y presupuestal, así como en la observancia del marco jurídico aplicable a la obra pública, entendiendo por ésta, la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles y los servicios relacionados con la misma, tales como: trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; investigaciones, asesorías y consultorías especializadas; los trabajos de exploración, localización y perforación para la explotación de recursos petroleros, todos aquéllos trabajos que tengan por objeto la explotación y desarrollo de recursos naturales y los trabajos de infraestructura turística, agropecuaria, hidráulica, comunicaciones y otros de naturaleza análoga considerados obra pública por disposición de la Ley y que se destinen a un servicio público o al uso común.

## **35 ANEXOS**

**PROCEDIMIENTO CONCURSAL PARA LA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA, Y RELACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN QUE SOPORTA DICHO PROCEDIMIENTO. TAMBIÉN, PRESENTAMOS EN FORMA DESCRIPTIVA LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN PÚBLICA Y POR INVITACIÓN RESTRINGIDA** Anexo A

**DOCUMENTACIÓN SUFICIENTE Y COMPETENTE PARA REALIZAR LA AUDITORÍA TÉCNICA DE OBRA PÚBLICA** Anexo B

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Anexo A**

**PROCEDIMIENTO CONCURSAL PARA LA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA, Y RELACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN QUE SOPORTA DICHO PROCEDIMIENTO. TAMBIÉN, PRESENTAMOS EN FORMA DESCRIPTIVA LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN PÚBLICA Y POR INVITACIÓN RESTRINGIDA.**

**<sup>245</sup>PROCEDIMIENTO CONCURSAL PARA LA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA.**

1. El área auditada encargada de la planeación, programación, presupuestación, licitación y adjudicación de los contratos de obra pública verifica que conforme al presupuesto de inversión y programa de suministro de recursos federales, autorizados para obra pública se encuentre debidamente reflejados en el programa anual de ejecución de la obra pública y,
2. Verifica que existan estudios técnicos, proyectos, planos, catálogo de conceptos, presupuesto base para concurso, normas y especificaciones, así como el programa de ejecución de obra a fin de proceder a realizar las bases técnicas y económicas del concurso.
3. Realiza la programación de los eventos, la convocatoria del concurso y procede a turnar al Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios, a fin de recabar la autorización para llevar a cabo la licitación pública.
4. Una vez que le es aprobado por el Comité, la convocatoria, las bases técnicas y económicas del concurso y la programación de los eventos para iniciar y dar el fallo del concurso, procede a publicar en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria.
5. Conforme a la programación para llevar a cabo el proceso concursal, éstos los lleva a cabo con la participación del Área Jurídica y la Contraloría Interna, debiendo levantar Actas Administrativas por la Apertura de la Propuesta Técnica, la económica, realizar el cuadro comparativo de las Propuestas Técnicas y Económicas, para sustentar el acto de fallo.
6. Una vez que se determina el ganador se procede a requerir a que sustituya la fianza de sostenimiento de oferta por la de cumplimiento del contrato así como por el anticipo correspondiente.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>245</sup> **FUENTE:** Acuerdo General 75/2000, del Pleno del Consejo de la Judicatura, que fija las bases para las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas, se ajusten a los criterios contemplados en el Artículo 134 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2000.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

**A continuación se presentan las fases del procedimiento y su documentación soporte, desde la planeación hasta la adjudicación del contrato al ganador:**

<b>CONCEPTO</b>	<b>DOCUMENTACIÓN SOPORTE</b>
DE LA PLANEACIÓN	1.- AUTORIZACIÓN DEL PRESUPUESTO 2.- OFICIO No. 3.- FECHA:
DE LA PROGRAMACIÓN	1.- ESTUDIOS PREVIOS A) FACTIBILIDAD TÉCNICA B) FACTIBILIDAD ECONÓMICA C) FACTIBILIDAD SOCIAL D) IMPACTO AMBIENTAL 2.- PROYECTOS: A) DE INFRAESTRUCTURA B) ARQUITECTÓNICO C) ESTRUCTURAL D) DE INSTALACIONES
DE LA PRESUPUESTACIÓN	1.- PRESUPUESTO BASE PARA CONCURSO 2.- NORMAS Y ESPECIFICACIONES 3.- PROGRAMA DE OBRA BASE 4.- PERMISOS, AUTORIZACIONES Y DICTAMENES
DE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	1.- POR LICITACIÓN PÚBLICA 2.- CONCURSO POR INVITACIÓN RESTRINGIDA 3.- POR ADJUDICACIÓN DIRECTA
DE LA CONVOCATORIA	DOCUMENTACIÓN MINIMA PARA PREPARAR PROPUESTA 1.- PUBLICACIÓN 2.- NOMBRE DE LA CONVOCANTE 3.- LUGAR, FECHA Y HORARIOS PARA OBTENER BASES 4.- COSTOS DE LAS BASES 5.- FECHA, HORA Y LUGAR DEL ACTO DE APERTURA 6.- TIPO DE LICITACIÓN (NACIONAL, INTERNACIONAL) 7.- IDIOMAS EN QUE SE PODRAN PRESENTAR LAS PROPUESTAS 8.- LUGAR Y DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA OBRA 9.- FECHA ESTIMADA DE INICIO Y TERMINACIÓN 10.- CAPACIDAD TÉCNICA Y FINANCIERA 11.- INFORMACIÓN SOBRE LOS ANTIICIPOS 12.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN 13.- REG. ACTUAL. DEL PADRON DE CONTRATISTAS, EN SU CASO. 14.- DECLARACIÓN DEL ART. 42, AG. 75/2000 (Impedimentos para contratar) 15.- ACTA CONSTITUTIVA

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CONCEPTO**  
**DE LAS BASES DE LICITACIÓN**

**DOCUMENTACIÓN SOPORTE**

- 1.- ORIGEN DE RECURSOS
- 2.- PORCENTAJE, FORMA Y TERMINOS DEL PAGO DEL ANTICIPO
- 3.- LUGAR, FECHA Y HORA DE VISITA DE OBRA
- 4.- FECHA DE INICIO Y TERMINACIÓN
- 5.- DATOS TÉCNICOS
  - A) PROYECTOS ARQUITECTÓNICOS
  - B) PROYECTOS DE INGENIERÍA
  - C) NORMAS DE CALIDAD
  - D) ESPECIFICACIONES DE CONSTRUCCIÓN
  - E) CATALOGO DE CONCEPTOS
  - F) ANALISIS QUE SE DEBERAN PRESENTAR
- 6.- RELACIÓN DE MATERIALES Y EQUIPO DEL CONVOCANTE
- 7.- MODELO DE CONTRATO
- 8.- CRITERIO DETALLADO DE ADJUDICACIÓN
- 9.- DE LAS MODIFICACIONES A LAS BASES

**DE LA PROPOSICIÓN DEL CONCURSANTE**

- 1.- CAPITAL CONTABLE MINIMO
- 2.- ACTA CONSTITUTIVA Y/O MODIFICACIONES
- 3.- DECLARACIÓN DEL ART. 42, AG. 75/2000 (Impedimentos para contratar)  
CONTENIDO DE LA PROPUESTA TECNICA
- 4.- MANIFESTACIÓN DE CONOCER SITIO DE LOS TRABAJOS
- 5.- MANIFESTACION DE HABER ASISTIDO A JUNTAS DE ACLARACIONES
- 6.- DATOS BASICOS DE:
  - A) MATERIALES
  - B) MANO DE OBRA
  - C) COSTOS BASICOS DE EQUIPO
- 7.- RELACIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE CONSTRUCCIÓN (PROPIOS O RENTADOS)
- 8.- CATALOGOS DE CONCEPTOS
- 9.- PROGRAMA CALENDARIZADO DE:
  - A) EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS
  - B) UTILIZACIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE CONSTRUCCIÓN
  - C) ADQ. DE MAT. Y EQUIPOS DE INSTALACIÓN PERMANENTE
  - D) PERSONAL TÉCNICO, ADMINISTRATIVO Y DE SERVICIOS
- 10.- MANIFESTACIÓN DE SUBCONTRATOS (EN SU CASO)
- 11.- RELACIÓN DE CONTRATOS DE OBRA CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O PARTICULARES
- 12.- REGISTRO C.N.I.C. O EXPERIENCIA

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CONTENIDO DE LA PROPUESTA  
ECONÓMICA**

- 13.- GARANTÍA DE SERIEDAD
  - A) CHEQUE CRUZADO
  - B) FIANZA
- 14.- CARTA COMPROMISO DE LA PROPOSICIÓN
- 15.- CATALOGO DE CONCEPTOS
- 16.- ANÁLISIS DETALLADO DE PRECIOS UNITARIOS
- 17.- FACTOR DE SOBRECOSTO
  - A) COSTOS INDIRECTOS DE OPERACIÓN Y CAMPO
  - B) ANALISIS DEL COSTO DE FINANCIAMIENTO
  - C) CARGO POR UTILIDAD
  - D) CARGO POR SAR.
  - E) CARGO POR INFONAVIT
- 18.- RELACIÓN DE MAT. Y EQU. DE INST. PERMANENTE ( EN SU CASO)
- 19.- PROGRAMAS CON MONTOS
  - A) DE EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS
  - B) DE UTILIZACIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE CONST.
  - C) DE ADQ. DE MATERIALES Y EQUIPOS DE INST. PERMANENTE
  - D) UTILIZACIÓN DE PERSONAL OBRERO
  - E) UTILIZACIÓN DE PERSONAL TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO
- 20.- MODELO DE CONTRATO FIRMADO DE CONOCIMIENTO
- 21.- CONSTANCIA DE CONOCIMIENTO DE MODELO DE CONTRATO
- 22.- CONSTANCIA DE CONOCIMIENTO DE LOS ANTICIPOS
- 23.- CARTAS, CIRCULARES Y MINUTAS COMPLEMENTARIAS
- 24.- PLANOS ARQUITECTÓNICOS

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

DEL CONCURSO

- 1.- INVITACIÓN A JURÍDICO
- 2.- INVITACIÓN A CONTRALORÍA
- 3.- ACTAS DE APERTURA (EL DIA Y HORA SEÑALADOS)
  - A) OFERTA TÉCNICA
  - B) OFERTA ECONÓMICA
- 4.- CUMPLIMIENTO FECHA DE FALLO

ANALISIS DE LA SOLVENCIA DE LAS  
PROPUESTAS

- 1.- PROPOSICIÓN COMPLETA
- 2.- FACTIBILIDAD DEL PROGRAMA DE LA CONTRATISTA
- 3.- REVISIÓN EN EL ASPECTO ECONÓMICO DE:
  - A) SALARIOS VIGENTES
  - B) PRECIOS DE MATERIALES VIGENTES
  - C) COSTO DE MAQUINARIA NUEVA
  - D) RENDIMIENTO DE MAQUINARIA NUEVA
  - E) COSTO DIRECTO DE OPERACIÓN

COMPLETA

- F) COSTO INDIRECTO OBRA COMPLETO
- G) REPERCUSIÓN ANTICIPOS EN EL FINANCIAMIENTO
- 4.- DICTAMEN DE ADJUDICACIÓN
- 5.- ACTA DE FALLO

DE LA CONTRATACION

- 1.- FORMALIZACIÓN OPORTUNA CONTRATO
- 2.- FIANZA GARANTIA ANTICIPOS
- 3.- PAGO ANTICIPOS
- 4.- PERMISO SUBCONT. EN SU CASO
- 5.- COMPLEMENTACIÓN DE PRECIOS UNITARIOS
- 6.- PROG. SUMINISTROS CONVOCANTE (EN SU CASO)
- 7.- PROGRAMA CONVENIDO DE EJECUCIÓN DETALLADO
- 8.- DIFERIMIENTO DE PROGRAMAS POR ANTICIPO
- 9.- DISPONIBILIDAD AREA Y/O INMUEBLE
- 10.- FECHA INICIO Y TERMINO DE CONTRATO
- 11.- FIANZA CUMPLIMIENTO
- 12.- PENA CONVENCIONAL
- 13.- PROCEDIMIENTO DE AJUSTE DE COSTOS
- 14.- BITÁCORA DE OBRA

FORMALIZACION DEL CONTRATO CON EL GANADOR

- 1.- NOMBRE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
- 2.- DOMICILIO
- 3.- DESCRIPCIÓN DE LA OBRA
- 4.- FECHA DE FALLO
- 5.- NOMBRE DEL GANADOR
- 6.- MONTO TOTAL CONTRATADO
- 7.- No. DE REFERENCIA DE LA LICITACIÓN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN PÚBLICA Y POR INVITACIÓN RESTRINGIDA.**

FORMAS DE ADJUDICACIÓN.

**A) CONVOCATORIAS**

La convocatoria puede ser pública o por invitación restringida a cuando menos tres Contratistas con capacidad de respuestas, de acuerdo con las características y monto de la obra involucrada, como se señala en los párrafos subsecuentes.

**B) CONVOCATORIA PÚBLICA**

Es una invitación oficial publicada en el Diario Oficial de la Federación y simultáneamente cuando menos en un diario de los de mayor circulación de la entidad federativa, donde se realizará la obra, que las Unidades Responsables, por medio de sus áreas administrativas hacen a todas las personas físicas o morales que estén

interesadas en concursar para ejecutar la obra o en prestar servicios relacionados con la misma.

### **C) CONVOCATORIA POR INVITACIÓN RESTRINGIDA**

Es una invitación oficial que las Unidades Responsables, por medio de sus áreas administrativas, extienden a cuando menos tres Contratistas que cuenten con capacidad de respuesta, recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios para la ejecución de la obra.

El procedimiento anterior se llevará a cabo cuando por razón del monto de la obra resulte inconveniente utilizar la convocatoria pública por el costo que esta representa.

#### **ADQUISICIÓN DE BASES E INSCRIPCIÓN DE PARTICIPANTES.**

Satisfechos los requisitos y pagado el costo de la documentación e información necesaria para preparar su proposición, el interesado quedará inscrito y tendrá derecho a presentar su oferta y participar en el concurso.

La documentación e información que las Unidades Responsables, por medio de sus áreas administrativas, proporcionarán a la Contratista para que prepare su proposición, conforme a lo que se denomina "BASES PARA CONCURSO".

#### **VISITA AL LUGAR DE OBRA.**

La visita que efectuarán las contratistas se celebrará en el lugar, fecha y hora señalados en las bases del concurso y tiene como propósito que conozcan las características particulares del lugar en el que se ejecutará la obra, tales como: vías de comunicación, disponibilidad de materiales, servicios, accesos, mano de obra, a fin de que cuenten con mayores elementos para el análisis de los costos de los trabajos que se van a realizar.

Tiene por objeto evitar que por desconocimiento de situaciones del lugar, haya necesidad de efectuar ajustes a los montos del contrato.

#### **ACTO DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES.**

Este consiste en la recepción y verificación de las propuestas y documentación que deberá ser presentada por escrito, mediante dos sobres cerrados en forma inviolable, que contendrán por separado:

- a) Propuesta Técnica.
- b) Propuesta Económica.

Incluyendo en esta última la garantía de seriedad de la oferta, las Unidades Responsables, por medio de sus áreas administrativas, designará a un funcionario para tal efecto, quien dará lectura solamente a aquellas proposiciones que contengan la totalidad de documentos y requisitos establecidos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El acto de presentación y apertura de proposiciones será presidido por el servidor público que designó la Unidad Responsable, por medio de sus áreas administrativas, quien será la única autoridad facultada para aceptar o desechar cualquier proposición de las que se hubieren presentado, y se llevará a cabo con la asistencia de un Auditor de la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal y del área jurídica.

## **ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE PROPOSICIONES**

Para determinar la solvencia de las proposiciones, en los aspectos preparatorios para el análisis comparativo de las mismas, se deberá realizar lo siguiente:

Constatar que las proposiciones recibidas en el acto de la apertura incluyan la información, documentación y requisitos solicitados en las bases de la licitación, la falta de algunos de ellos o que algún rubro en lo individual esté incompleto, será motivo para desechar la propuesta.

Comprobar que la Contratista cumpla con todos los aspectos de carácter legal, que se hayan establecido en las bases de licitación.

Verificar en el aspecto técnico, que el programa de ejecución sea factible de realizar con los recursos considerados por la Contratista en el plazo solicitado y que las características, especificaciones y calidad de los materiales que deba suministrar, considerados en el listado correspondiente (explosión de insumos), sean los requeridos.

Revisar el aspecto económico, que se haya considerado para el análisis, cálculo e integración de los precios unitarios, los salarios y los precios vigentes de los materiales y demás insumos en la zona o región de que se trate.

### **A) PROCEDIMIENTOS GENERALES**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El aspecto técnico-financiero a revisar será sobre:

1. Proyecto Ejecutivo.- Se revisará en lo relacionado con los estudios previos, anteproyecto, proyecto autorizado y las probables modificaciones.
2. Presupuesto Base Estimado para Concurso.- Evaluar el proceso y criterios de formulación.
3. Adjudicación.- Evaluar el proceso y criterios de adjudicación.
4. Costos de construcción.- Revisar los precios unitarios, de obra normal, excedente y extraordinaria, tomando como referencia el presupuesto base estimado para la obra.
5. Periodos de ejecución.- Revisar los tiempos de obra conforme al programa de ejecución.
6. Calidad de los materiales.- Revisar que los materiales y procedimientos empleados en su aplicación correspondan a lo autorizado, en las especificaciones generales y particulares.
7. Una vez atendidos todos los aspectos básicos mencionados anteriormente, relativos al proyecto ejecutivo, adjudicación, presupuesto base, costo de construcción, período de ejecución y calidad de materiales, se procederá a la emisión en su caso, de las observaciones de la auditoría técnica.

El aspecto legal a revisar será sobre:

1. Copia certificada del acta constitutiva.
2. Testimonio notarial del representante legal.
3. Registro Federal de Contribuyentes.
4. Curriculum de la empresa actualizado.

El aspecto contable a revisar será sobre:

1. Última declaración anual de impuestos (I.S.R.).
2. Estados financieros del último ejercicio anual (dictaminado).
3. Estados financieros al mes anterior al que se hace entrega de la documentación.
4. Registro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), (Filiación como patrón).
5. Registro del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

### **PASOS METODOLÓGICOS DE LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA**

1. La revisión de los volúmenes de obra ejecutados será a través de pruebas selectivas sobre conceptos de obra y/o estimaciones que representen el 20% y su costo sea del 80% del valor total de la obra.
2. Deberá revisarse que los conceptos excedentes y extraordinarios. Estén debidamente justificados y autorizados, por los Titulares de las Unidades Responsables o de los Centros de costos del Consejo de la Judicatura.
3. Evaluar la relación entre los conceptos normales, excedentes y extraordinarios de obra no previstos en el presupuesto original, por error en el proyecto o por modificaciones de éste.
4. Con la referencia de la calidad de los materiales la información de la empresa supervisora, en caso de considerarse conveniente la relación de pruebas de laboratorio, el auditor deberá justificarlas y se harán únicamente con autorización de los Titulares de las Unidades Responsables del Consejo de la Judicatura.
5. Con base en esta información, el auditor y el supervisor revisarán las cédulas analíticas y documentación relevante que se deriven previamente a la emisión del informe o dictamen final; quien a su vez, los titulares de las áreas de auditoría de obra pública lo turnarán a las Unidades Administrativas del Consejo de la Judicatura.
6. El dictamen final hará referencia al resultado del análisis de la documentación y a las conclusiones de la revisión, en cuanto a programación, proceso concursal, a la calidad de los materiales utilizados, el presupuesto ejercido, la suficiencia de los equipos especiales (aire acondicionado, elevador, etc.), etcétera.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Anexo B**

**DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA EFECTUAR AUDITORÍA TÉCNICA DE OBRA PÚBLICA**

1. Autorización del presupuesto de inversión para realizar la obra pública.
2. Estudios preliminares (Levantamiento de información y necesidades técnicas).
3. Anteproyecto de la obra.
4. Proyecto ejecutivo.
5. Presupuesto base estimado para concursar (Importe a ejercer).
6. Tipo de adjudicación.
7. Convocatoria del concurso (Licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa por caso de excepción, fortuito o de fuerza mayor).
8. Apertura de propuestas técnica y económicas.
9. Constitución legal y contable de la contratista.
10. Constancia de visita de obra.
11. Normas y especificaciones (generales y particulares).
12. Programa de ejecución de la obra.
13. Cuadro comparativo del concurso y los participantes.
14. Dictamen y justificación del fallo, suscrito por autoridad competente.
15. Comunicación del fallo por el Comité de Obras Públicas.
16. Contratos y convenios.
17. Garantía de seriedad de la propuesta.
18. Fianza de garantía (anticipo, contrato y vicios ocultos).
19. Presupuesto de concurso (Proposición de la contratista ganadora).
20. Programa de ejecución de la obra y sus modificaciones (autorizado por el Comité de Obras Públicas.)
21. Matrices de precios unitarios (presentados por la contratista ganadora).
  - a) Ordinarios.
  - b) Extraordinarios (autorizados)
22. Análisis de indirectos y utilidad.
23. Cuadro comparativo de precios unitarios de las propuestas recibidas.
24. Relación y programa de maquinaria y equipo ( a utilizar en obra)
25. La contratista ganadora del concurso, verificar que no tiene impedimento legal para ejercer en materia de obra pública.
26. Formalización del contrato (en tiempo y forma).
27. Autorización de subcontratación en su caso.
28. Autorización de anticipos.
29. Aviso de inicio de obra sin contrato.
30. Inicio real de la obra.
31. Apertura de la bitácora de obra.
32. Permisos y licencia de construcción.
33. Recibos o cheques póliza de pago de anticipos y estimaciones.
34. Estimaciones.
  - a) Ordinarias.
  - b) Excedentes.
  - c) Extraordinarias
35. Números generadores de obra.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

36. Croquis de avance físico de obra.
37. Visita física de obra.
38. Control de calidad de la obra.
39. Solicitud y autorización para escalación de obra (mano de obra e insumos).
40. Aviso de terminación de obra por la contratista y supervisión.
41. Terminación de obra sin contrato.
42. Terminación real de la obra.
43. Penalización por demora imputable a la contratista.
44. Deductivas que correspondan.
45. Informes de supervisión interna y externa.
46. Actualización del proyecto.
47. Álbum fotográfico.
48. Correspondencia relevante enviada y recibida de la obra.
49. Información del ejercicio y control de la obra.
50. Recepción física de la obra.
51. Acta de entrega- recepción de la obra.
52. Finiquito de la obra.
53. Aviso de terminación del contrato de obra.
54. Oficio de aviso para registro de la obra como patrimonio del Ente que administra la Justicia Federal, por ejemplo.
55. Acta de entrega-recepción a la Dirección General de Patrimonio e Inmobiliario Federal de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), para su control.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **LA AUDITORÍA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

### **CAPÍTULO V.-**

#### **CASO PRÁCTICO**

##### **1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA**

##### **2. DESARROLLO DEL CASO**

**a) Participación del área interna de fiscalización**

**b) Estudios realizados para resolver la problemática**

##### **3. SOLUCIÓN DEL CASO PRÁCTICO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## LA AUDITORÍA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN

### CASO PRÁCTICO

#### 1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

El Órgano Superior de Fiscalización, al revisar la cuenta pública por el ejercicio fiscal de 2001, determinó que el contrato para la construcción de un edificio público, presentó las siguientes observaciones:

1. Que el fallo para adjudicar el contrato de obra pública no se difundió en el Diario Oficial de la Federación o en un periódico local, de conformidad con la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.
2. Que a un mes de haberse iniciado los trabajos y entregado el 35% de anticipo del costo total de la obra, se pagaron adicionalmente gastos por concepto de factor de arranque retroactivo a la fecha en que se presentó para su apertura el sobre de la propuesta económica, debido a que el proceso de concurso se difirió cinco meses para dar el fallo y adjudicar el contrato, contraviniendo la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.
3. Que los planos y proyectos ejecutivos de la obra, así como el catálogo de conceptos para concurso difieren entre la obra realmente ejecutada contra la contratada, lo que originó el pago de obra excedente y extraordinaria sin estar previamente autorizado, de conformidad con las cláusulas del contrato celebrado con la contratista.
4. No se localizó el programa anual mediante el cual se hubiese autorizado el presupuesto de inversión, así como las metas y objetivos para alcanzar el cumplimiento del mismo. Además, tampoco se identificó la programación para la ejecución de obra a través de los procesos concursales relativos a licitación pública, invitación a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa, de conformidad con la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.
5. Se localizaron convenios por ampliación en monto y plazo que rebasaron en un 80% el monto inicialmente contratado y un 100% el plazo de ejecución, por las modificaciones que sufrieron los planos y proyectos de concurso, sin opinión jurídica debido a que no se pueden celebrar convenios cuando signifiquen modificaciones substanciales a las inicialmente contratadas.
6. Autorización indebida de modificaciones a los planos y proyectos de obra inicialmente concursada, en los registros de las notas de Bitácora para autorizar el pago de las estimaciones de obra, por personal contratado por servicios profesionales, sin que se les hubiesen aplicado responsabilidades como servidores públicos, por contravenir los lineamientos normativos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2. DESARROLLO DEL CASO

El Ente Federal, por conducto del titular de la unidad administrativa responsable de las funciones de planeación, programación, presupuestación, procesos concursales, adjudicación del contrato y supervisión de la ejecución de los contratos de obra pública, proporcionó pruebas mediante las cuales consideraron suficientes para solventar las observaciones que determinó el Órgano Superior de Fiscalización, debido a que no le es aplicable la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, en virtud de que se rigen por acuerdos generales de administración, cuya argumentación se presenta a continuación:

Observación 1.- Que el fallo para adjudicar el contrato de obra pública no se difundió en el Diario Oficial de la Federación o en un periódico local, de conformidad con la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.

Respuesta: Que la obligación de publicar los fallos de las adjudicaciones de los contratos, es un requisito previsto en la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, aplicable exclusivamente al Poder Ejecutivo, toda vez que en el acuerdo general de administración sobre el cual se llevó a cabo el proceso concursal, no existe esta obligación.

Observación 2.- Que a un mes de haberse iniciado los trabajos y entregado el 35% de anticipo del costo total de la obra, se pagaron adicionalmente gastos por concepto de factor de arranque retroactivo a la fecha en que se presentó para su apertura el sobre de la propuesta económica, debido a que el proceso de concurso se difirió cinco meses para dar el fallo y adjudicar el contrato, contraviniendo la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.

Respuesta: Que debido a que la propuesta económica de concurso se abrió el 15 de abril y el fallo estaba previsto para el mes de mayo, por cuestiones internas del Ente Público Federal, el fallo se difirió hasta el mes de septiembre, razón por la cual, al firmarse el contrato en el mes de octubre, se reconoció que el monto inicial de la propuesta económica presentada en el mes de abril ya había sufrido incrementos a la firma del contrato, lo que dio lugar al pago por concepto de factor de arranque.

Observación 3.- Que los planos y proyectos ejecutivos de la obra, así como el catálogo de conceptos para concurso difieren entre la obra realmente ejecutada contra la contratada, lo que originó el pago de obra excedente y extraordinaria sin estar previamente autorizado, de conformidad con las cláusulas del contrato celebrado con la contratista.

Respuesta: Que durante el proceso de la ejecución de los trabajos, hubo cambios a fin de cumplir con los reglamentos municipales relativos a las obras, así como de modificaciones a los espacios inicialmente proyectados, por lo que en la bitácora de obra se dejó registro de la autorización para la ejecución y pago de la obra excedente y extraordinaria, apeguándose a los acuerdos generales de administración.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Observación 4.- No se localizó el programa anual mediante el cual se hubiese autorizado el presupuesto de inversión, así como las metas y objetivos para alcanzar el cumplimiento del mismo. Además, tampoco se identificó la programación para la ejecución de obra a través de los procesos concursales relativos a licitación pública, invitación a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa, de conformidad con la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.

Respuesta: Que debido a que el presupuesto de egresos de la Federación que se autoriza al Ente Público Federal, se otorga para un sólo programa de ejecución y, los recursos relativos a la aplicación de la obra pública se ejercen conforme a los acuerdos generales de administración y un comité de edificios públicos nuevos, el cual autoriza las obras que se vayan a requerir; razón por la cual, al momento de que se aprueba su edificación se procede a realizar los planos, proyectos, catálogos de conceptos de obra y presupuesto base para concurso y en función a su monto, de preferencia, se adjudican los contratos por licitación pública.

Observación 5.- Se localizaron convenios por ampliación en monto y plazo que rebasaron en un 80% el monto inicialmente contratado y un 100% el plazo de ejecución, por las modificaciones que sufrieron los planos y proyectos de concurso, sin opinión jurídica debido a que no se pueden celebrar convenios cuando signifiquen modificaciones substanciales a las inicialmente contratadas.

Repuesta: Con el fin de liquidar los contratos de obra, una vez que se terminan de construir, se procede a celebrar los convenios por ampliación en monto y plazo de conformidad con los acuerdos generales de administración mediante los cuales se reconoce el total de la obra contratada, obra descontratada para ser sustituida por obra excedente y extraordinaria.

Observación 6.- Autorización indebida de modificaciones a los planos y proyectos de obra inicialmente concursada, en los registros de las notas de Bitácora para autorizar el pago de las estimaciones de obra, por personal contratado por servicios profesionales, sin que se les hubiesen aplicado responsabilidades como servidores públicos, por contravenir los lineamientos normativos.

Respuesta: Debido a la insuficiencia del personal contratado de base, por medio de contratos de servicios profesionales, se contratan profesionistas para supervisar la ejecución de las obras residentes de obra), razón por la cual, al presentarse algunas situaciones que ameriten las modificaciones a los planos y proyectos de obra, éstos las realizan autorizándolas en las notas de bitácora de obra, sin que ello implique responsabilidad alguna como servidores públicos debido a que su contratación es por pago de honorarios.

#### **a) Participación del área interna de fiscalización**

Como resultado de la participación del Área interna de Fiscalización, en la revisión del proceso concursal y la ejecución del contrato de obra pública para la construcción del edificio al que se le determinaron observaciones, por parte del Órgano Superior de Fiscalización, se precisa lo siguiente:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1. Que el acuerdo general de administración, si bien es cierto que no establece la publicación del fallo en el Diario Oficial de la Federación o en un periódico local, sí obliga a que, en convocatoria y reunión pública, se debe de dar a conocer el fallo correspondiente a todos los concursantes, lo cual se llevó a cabo; por lo que se consideró que solventa la observación, además de que no es aplicable la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.
2. Que de la revisión practicada al proceso concursal, se pudo determinar que durante el periodo del 15 de abril (fecha en que se presentó para su apertura el sobre de la propuesta económica) al 30 de septiembre, se difirió el acto de fallo para adjudicar el contrato de obra pública y que en esta última fecha se convocó a 13 concursantes para notificarles las causas por las que se suspendió el fallo del concurso, que se tenía previsto para el 15 de mayo, y que después de haber analizado las propuestas técnicas y económicas se determinó como empresa ganadora a la W, S.A. de C.V. por 70 millones de pesos incluyendo IVA, un plazo de ejecución por 6 meses y un anticipo del 35%. Asimismo, se comunicó que si hubiese algún hecho que manifestar por alguno de los participantes, se hiciera constar en dicho acto. Por lo que no habiendo ningún comentario al respecto, se procedió a convocar, para el mes de octubre, a la empresa ganadora a fin de que firmara el contrato correspondiente.

En tal virtud, fue opinión del Área interna de Fiscalización que no había elementos de juicio jurídicos que dieran lugar al pago del factor de arranque retroactivo a la fecha en que se presentó para su apertura el sobre de la propuesta económica, debido a que dicho ajuste de costos sólo es aplicable a partir de la firma del contrato y en los términos en que se haya acordado en el mismo. En tal sentido, los incrementos que hubiese sufrido la propuesta económica de fecha 15 de abril al 30 de septiembre, no son con cargo (imputables) al Ente Público Federal, debido a que a esa fecha no habían formalizado el contrato. Además, de que en el acta mediante la cual se comunicó el fallo no se registro la solicitud del pago del factor de arranque.

3. Como resultado de las revisiones practicadas durante el proceso de la construcción de la obra, en múltiples ocasiones el Área interna de fiscalización recomendó que, de conformidad con los contratos celebrados, se requería autorización expresa para realizar el pago de la obra excedente y extraordinaria, antes de su ejecución para lo cual debía de celebrarse convenios y actualizar las fianzas de cumplimiento y que, si bien es cierto que los acuerdos generales de administración no precisan el tiempo para celebrar dichos convenios, los contratos lo regulan y en ellos se tienen previstos los plazos y procedimientos, razón por la cual debía deslindarse las responsabilidades correspondientes.
4. Se pudo determinar que, por conducto del titular de la unidad administrativa responsable - sobre la planeación, programación, presupuestación, procesos concursales, adjudicación del contrato y supervisión de la ejecución de los contratos de obra pública -, que para cumplir sus tareas sólo aplica el acuerdo 75/2000 sin considerar el 28/1997 relativo a la planeación, programación, presupuestación y ejercicio del presupuesto, siendo que en éste último sí se tiene previsto que debe haber una planeación, programación y presupuestación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para realizar la obra pública (presupuesto de inversión), además de que debe existir el programa anual para ejecutar y realizar los concursos de obra pública considerando, dentro del proceso concursal, el plazo para elaborar las bases técnicas y económicas, su aprobación por el comité de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios, hasta la adjudicación del contrato.

5. Como resultado de la revisión del acuerdo general 75/2000, mediante el cual se establecen los criterios para celebrar los convenios en monto y plazo, se pudo precisar que dicha normatividad establece que no se podrán celebrar convenios cuando signifiquen modificaciones substanciales a las inicialmente contratadas; por tal motivo, en su momento, el Área interna de Fiscalización recomendó que el área auditada solicitara opinión a la Dirección jurídica a fin de determinar que el 80% que rebasó el monto inicialmente contratado, y el 100% del plazo de ejecución, era factible celebrar dicho convenio, sin incurrir en responsabilidades; sin que hubiesen dado respuesta a la fecha.
6. El Área interna de Fiscalización, comunicó oportunamente al titular de la unidad administrativa responsable de la supervisión y ejecución de los contratos de obra, que el personal contratado por servicios profesionales, mismos que se encuentran dependiendo de la dirección directa de dicha unidad, en su más estricto sentido, son servidores públicos, debido a la responsabilidad que implica representar a la Entidad Pública Federal al momento de supervisar la ejecución de los trabajos, llevar a cabo el registro de sus observaciones y recomendaciones en la bitácora de obra y de autorizar las estimaciones para su pago. Además de que dichos prestadores de servicios, no son contratados por empresas externas para que adquieran su independencia como profesionistas y no responder como servidores públicos.

Es conveniente mencionar que en todos los casos planteados, el Área interna de Fiscalización presentó los informes de auditoría y la documentación que consideró conveniente para acreditar las observaciones. Asimismo, ésta documentación fue turnada a la Dirección de Quejas y Denuncias para que se investigaran las irregularidades y se aplicaran las sanciones correspondientes conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en relación con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por incumplimiento a los principios constitucionales de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

Del estudio y análisis realizado a la documentación proporcionada por el Área interna de Fiscalización, la Dirección de Quejas y Denuncias determinó devolver el expediente, porque técnica y jurídicamente las irregularidades no estaban debidamente motivadas, fundamentadas y probadas con su documentación soporte. Tampoco, precisaban el concepto de servidor público. En tal sentido, no fue posible iniciar el procedimiento administrativo disciplinario para deslindar responsabilidades, destacando por su importancia las siguientes observaciones:

- I. La orden de inicio de auditoría, no estaba motivada y fundamentada.
- II. No se cumple con las normas generales de auditoría gubernamental relativas al cuidado y diligencia profesional, para la obtención de la evidencia suficiente, competente y pertinente que soporte la observación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- III. No precisan los ordenamientos o lineamientos que se dejan de cumplir, ni señalan responsables.
- IV. No determinan el monto del daño patrimonial.

Como resultado de lo expuesto, se conoció que en el Ente Público Federal que nos ocupa no se cuenta con una metodología para realizar el trabajo de auditoría y normatividad, o guías generales de auditoría aplicables al respecto, en tal virtud los informes de auditoría no se encuentran debidamente motivados, ni fundamentados con su documentación soporte, ni probados con su evidencia documental para determinar el daño patrimonial o violaciones a los acuerdos generales de administración; causas principales por las que no fue posible iniciar el procedimiento para deslindar responsabilidades. En consecuencia, la auditoría gubernamental no cumple su función de prevenir y combatir la corrupción.

Por lo anterior, con el propósito de evitar el riesgo de que los presuntos responsables se liberen de la aplicación de la Ley al argumentar y señalar las omisiones que se cometieron en la integración de los papeles de trabajo de la auditoría, que sustenta el Informe de la revisión, se procedió a la tarea de estudiar e investigar los factores técnicos y jurídicos que participan en la ejecución del trabajo de auditoría pública.

#### **b) Estudios realizados para resolver la problemática**

Como resultado del trabajo realizado, se conoció que los Entes Públicos Federales del Poder Legislativo, rigen su administración, ejecución y fiscalización de los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación mediante acuerdos generales de administración y en el Poder Ejecutivo la administración y control del ejercicio del presupuesto se lleva a cabo por leyes y decretos, contando con una infraestructura técnica y jurídica para la fiscalización de sus operaciones presupuestales y financieras, consistente en Normas Generales de Auditoría Pública, pruebas, técnicas, procedimientos, guías de auditoría, Plan Anual de Trabajo (PAT) y manuales para realizar los informes de auditoría e iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios y aplicar responsabilidades a los servidores públicos.

En tal virtud, se consideró el planteamiento de un marco teórico, la resolución del problema que provocan los acuerdos generales de administración, las alternativas para definir los factores técnicos y jurídicos. Concluyendo, con la necesidad de crear una guía general de auditoría gubernamental y, en forma específica, la metodología para realizar la auditoría de obra pública, que cumpla con la normatividad suficiente y competente que sustenten los informes de auditoría pública, a efecto de que las instancias de quejas y responsabilidades se encuentren con posibilidades de iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores públicos que hubiesen cometido actos ilícitos y lograr con ello que la auditoría pública represente el instrumento idóneo para prevenir y combatir la corrupción.

Adicionalmente, como resultado de las investigaciones practicadas, se conoció que en el ámbito de la Auditoría Pública, mediante el Acuerdo General de Administración II/2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2003, el Poder Judicial de la Federación dio a conocer la creación de la Contraloría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisando que para su cumplimiento se requiere

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

establecer la normatividad y criterios para realizar las auditorías, elaborando los manuales de procedimientos y las guías de auditoría.

En consecuencia, el trabajo desarrollado en los capítulos III y IV del presente documento, representan las herramientas administrativas (guía general de auditoría gubernamental y manual de auditoría de obra pública) que coadyuvan a solucionar la problemática planteada en el caso práctico y dar puntual cumplimiento al Acuerdo General de Administración II/2003, antes mencionado, en virtud de que permite obtener y presentar el Informe de la revisión, motivado y fundamentado, así como su evidencia documental, sobre todo da transparencia al término de la Auditoría Pública que representa una función independiente de apoyo a la función directa orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, de la planeación, de los controles internos, de la productividad, de la observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones de los Entes Públicos Federales, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el efectivo logro de las metas y objetivos (definición de la <sup>246</sup>SECODAM).

### 3. RESOLUCIÓN DEL CASO PRÁCTICO

Con la aplicación de los pasos metodológicos para realizar la auditoría de obra pública, la guía general de auditoría pública y los formatos para documentar la revisión en los papeles de trabajo, se da validez a los factores técnicos y jurídicos a los resultados obtenidos, la causa que lo originó, el efecto que provocan las desviaciones, la normatividad que se deja de cumplir y las recomendaciones preventivas y correctivas, ha permitido dar solución al caso práctico, así como prever corregir los problemas desde su origen y evitar que se repitan las observaciones.

La metodología para realizar la auditoría de obra pública, ha permitido normar la revisión de la operación desde la verificación de la planeación, estructura programática, programación, ejecución del presupuesto, proceso concursal aprobado por el Comité de Obra Pública, etcétera; hasta la supervisión del trabajo de auditoría y determinar que los informes de auditoría cumplan con los requisitos técnico-jurídicos cuando se detectan desviaciones de recursos o incumplimiento a las normas jurídicas o acuerdos generales de administración, con el fin de que se proceda de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Resulta interesante mencionar que para la resolución del caso práctico, en los dos primeros capítulos se presentan los conceptos generales en materia de finanzas públicas, las responsabilidades de los servidores públicos y la actuación profesional y responsabilidad del auditor gubernamental; en el tercer capítulo, la guía general de auditoría pública con los formatos y su instructivo para su llenado. En el cuarto capítulo presentamos los pasos metodológicos para realizar la auditoría de obra pública desde la planeación, programación, presupuestación (Presupuesto de inversión), programa anual de ejecución de obra y servicios relacionados con la misma, proceso concursal, visitas técnicas a la obra en proceso, revisiones de finiquito y liberación de fianzas.

<sup>246</sup> Actualmente Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, en que se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LA AUDITORÍA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN

### Capítulo VI.-Conclusiones y propuesta

Conclusiones

Propuesta

Bibliografía

Siglarío (siglas)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

Como resultado de la problemática planteada en el caso práctico, no fue posible iniciar el procedimiento administrativo disciplinario para fincar responsabilidades, al no estar debidamente fundamentadas, motivadas y probadas con su evidencia documental, las irregularidades por daño patrimonial o violaciones a los acuerdos generales de administración o a la normatividad. En tal virtud, se liberan los servidores públicos de la aplicación de la de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al argumentar las omisiones que se cometieron en la integración de los papeles de trabajo de la auditoría que sustenta el Informe de la revisión.

Los informes de auditoría pública no cumplen con los requisitos técnicos y jurídicos para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario y, fincar responsabilidades a los servidores públicos por omisión en la normatividad o acuerdos generales, o bien, por haber ocasionado daño patrimonial.

Es necesario definir y estandarizar una metodología de trabajo que permita cumplir con los factores técnicos y jurídicos, para realizar las revisiones y la presentación del informe de auditoría sustentado con la evidencia documental, a fin de aplicar las responsabilidades correspondientes y determinar el alcance de la definición de servidor público, con el propósito de dar puntual cumplimiento al TITULO CUARTO de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El trabajo de auditoría pública debe ser adecuadamente planeado. El auditor debe definir los objetivos de la revisión, así como el alcance y metodología dirigida a conseguir por medio de evidencia suficiente, competente y pertinente los resultados de la revisión.

La resolución del caso práctico, tiene como propósito mostrar en forma general la normatividad y lineamientos propios para administrar, vigilar y evaluar la aplicación del ejercicio del presupuesto autorizado por el Congreso de la Unión, así como el alcance para revisar por parte de las Contralorías o de los Órganos Internos de Control en los Entes Públicos Federales y la Auditoría Superior de la Federación, la presentación de la Cuenta Pública y lo relativo a la administración de las finanzas públicas y la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Asimismo, establecer los criterios para realizar las auditorías en el Poder Judicial en materia de Contraloría (Suprema Corte de Justicia de la Nación), con base en las facultades y obligaciones de control, vigilancia y disciplina que le fueron otorgadas mediante el <sup>247</sup>Acuerdo General de Administración II/2003, en su artículo tercero, fracciones II, III, IV, V, XII y XIV, que de alguna forma se relacionan con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), que instaló el Poder Ejecutivo el 22 de abril de 2002.

<sup>247</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2003

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo expuesto, el trabajo desarrollado en los capítulos III y IV, representan las herramientas administrativas para cumplir puntualmente con las fracciones II y III del artículo tercero del Acuerdo General de Administración antes citado, en que se requiere elaborar los manuales de procedimientos y las guías de auditoría pública (gubernamental), así como aplicar el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), como se indican a continuación:

II. Establecer la normatividad y criterios técnicos para realizar auditorías administrativas, financieras, de obra pública, materiales y presupuestales, de registro y operativas, así como inventarios físicos, **elaborando los manuales de procedimientos que aseguren su eficacia;**

III. Emitir las guías de auditoría, a fin de garantizar la oportuna verificación de los procesos administrativos;

IV. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Comité de Gobierno y Administración; y elaborar y someter a la aprobación de éste, a más tardar en el mes de noviembre de cada año, el Programa Anual de Control y Auditoría para el ejercicio siguiente; el cual deberá contener:

- a) El programa de auditoría integral.
- b) Las auditorías específicas que deberán realizarse y la evaluación de los requerimientos.
- c) Los alcances y objetivos de las revisiones.
- d) La oportunidad en el seguimiento de medidas correctivas.
- e) La instrumentación de los procedimientos para la tramitación de quejas y denuncias.
- f) Los aspectos nuevos y relevantes que resulten con motivo de experiencias anteriores, cambios en su normatividad y avances tecnológicos.

También, se tuvo la tarea de dar a conocer los requisitos legales para la planeación, programación y presupuestación del Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos de la Federación; las responsabilidades en las que incurren los servidores públicos en la administración de los recursos económicos y patrimoniales del Estado Mexicano, el profesionalismo y responsabilidad de los auditores gubernamentales en la aplicación de las Normas Generales de Auditoría Pública, Técnicas y Procedimientos para realizar el trabajo de Auditoría, independientemente de su nivel jerárquico, ya que tienen el compromiso de actuar en forma honesta e imparcial en la determinación de responsabilidades, con base en la evidencia documental que las sustentan y como resultado de las revisiones practicadas.

Además, se precisó que el trabajo de auditoría pública debe ser adecuadamente planeado, definir los objetivos de la revisión, el alcance y metodología dirigida a conseguir los resultados, por lo que previamente deberá tener conocimiento de:

- a) La estructura programática presupuestal, metas y objetivos por programa, presupuesto aprobado por Unidad Responsable o centro de costos, calendario del suministro de los recursos de la Tesorería de la Federación.
- b) Localizar las áreas de riesgo, ya sea por el monto del presupuesto que administren, ejemplo: adquisiciones, tesorería, contabilidad, recursos humanos, obra pública o bien por programa sustantivo o prioritario.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- c) Resultados de las revisiones de la Cuenta Pública practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, pendientes de resolver.
- d) Observaciones pendientes de atender determinadas por auditoría interna.

Con base en lo anterior, realizar el Programa Anual de Control y Auditoría PACA (en el Poder Ejecutivo, Programa Anual de Trabajo PAT), definiendo el tiempo adecuado y ordenado de cada una de las auditorías financieras, presupuestales, operacionales, a programas, integrales, de adquisiciones, obra pública, de desempeño e intervenciones de control, estableciendo la fecha de inicio y de terminación, con el fin de que los resultados obtenidos se comuniquen en forma oportuna a los titulares de las áreas auditadas, para que éstos apliquen las recomendaciones y eviten que se repita la observación.

Realizar las auditorías y visitas de inspección programadas, definiendo previamente el objetivo, alcance de la revisión, las normas, pruebas, técnicas y procedimientos de auditoría gubernamental aplicables a cada revisión con el propósito de obtener la evidencia suficiente, competente y pertinente que acredite el cumplimiento de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Acuerdos Generales de Administración, el Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado, en su caso, Ley y Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la administración y aplicación de los recursos financieros, materiales, humanos y servicios generales a fin de proponer medidas preventivas y correctivas.

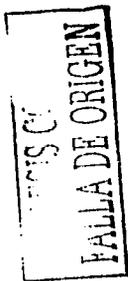
Al término de cada revisión, deberá presentarse por escrito un informe que describa el alcance y los objetivos de la auditoría, los resultados obtenidos y la evidencia documental con que pruebe las observaciones o irregularidades que se hubiesen determinado.

La motivación y los fundamentos del informe de auditoría son de importancia, pues resulta ser el documento que el área auditada recibe como resultado del trabajo de auditoría pública, razón por la que se deberá vigilar que sea técnicamente adecuado y que su redacción sea clara, concisa y precisa y, por tanto, que cumpla su función de transmitir los resultados obtenidos al término de las revisiones con el propósito de promover las acciones de control interno, para prevenir y combatir la corrupción.

Para <sup>248</sup>prevenir y combatir la corrupción, el Informe de auditoría pública representa el instrumento idóneo para hacerlo, en virtud de que éste, junto con la evidencia documental que demuestre la observación o la irregularidad, representan los factores técnicos y jurídicos para que el área de Quejas y Responsabilidades puedan estar en condiciones de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario para sancionar a los servidores públicos, conforme al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En su caso, también conforme a los artículos 132 y 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En resumen, los informes de auditoría junto con la evidencia documental que presenten las Áreas de Fiscalización Internas en los Entes Públicos Federales, deben estar

<sup>248</sup> Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en México del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), "Las sanciones por falta administrativa", pág. 11-13.



técnica y jurídicamente motivados y fundamentados y, prueben las observaciones que determinaron por daño patrimonial, omisiones o violaciones a las leyes, Acuerdos Generales de Administración, así como a los principios constitucionales de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, para no correr el riesgo de que los presuntos responsables se liberen de la aplicación de la Ley al argumentar omisiones que se cometieron en la integración de los papeles de trabajo de auditoría que sustenta el reporte de la revisión y opere la prescripción o la caducidad. En tal virtud, a continuación citamos los puntos más importantes que deben ser considerados:

- a) La orden de inicio de auditoría por oficio legalmente fundamentado (cuidando el cumplimiento de los artículos 14 y 16 de la CPEUM).
- b) Cumplir con las normas generales de auditoría relativas al cuidado y diligencia profesional, para la obtención de la evidencia suficiente, competente y pertinente que soporte la observación o irregularidad.
- c) Precisar los ordenamientos legales o Acuerdos Generales de Administración que se dejan de cumplir y señalar responsables.
- d) Determinar el monto del daño patrimonial.
- e) Que los papeles de trabajo, cumplan los requisitos previstos en la guía de auditoría pública.

Cabe señalar, que para prevenir la aplicación de responsabilidades es necesario que todos los servidores públicos de mandos medios y superiores deben familiarizarse con los lineamientos relativos a las finanzas públicas, tanto para obtener ingresos como de su aplicación mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Ley y Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Acuerdos Generales de Administración, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en virtud de que su cumplimiento y los resultados que obtengan en la administración de los recursos de la Federación, serán evaluados por medio de la práctica de la auditoría pública.

Por lo anterior, los conceptos de las finanzas públicas, debe darles una mayor difusión para su comprensión:

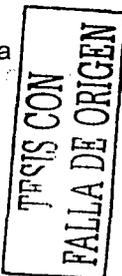
La actividad de finanzas públicas se puede definir como las atribuciones que desarrolla el Estado para determinar y recaudar sus ingresos, administrar sus recursos y realizar el gasto público (Presupuesto de Egresos de la Federación).

El Estado realiza la actividad financiera con la intervención de los tres Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) como a continuación se indica:

- a) Legislativo, aprueba los ingresos y gastos públicos.
- b) Ejecutivo, recauda los ingresos y ejerce los gastos públicos.
- c) Judicial, aplica la legalidad respecto a la recaudación de los ingresos.

## **PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

Jurídicamente, se define como el presupuesto del Estado y es un acto legislativo, mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el gobierno puede



realizar durante un periodo determinado (un año calendario), en los conceptos que se detallan en el mismo y se prevén los ingresos para cubrirlos.

## EJERCICIO DEL PRESUPUESTO

- **Programación e integración.**- Consiste en fijar metas y asignar recursos humanos, materiales y financieros; es decir, representa el mecanismo que transforma las metas de largo plazo del sector público en metas de corto plazo, definiendo su contenido a través de programas y acciones específicas de trabajo.
- **Discusión, aprobación o sanción.**- Esta etapa tiene por objeto el examen por medio de comisiones especiales, constituidas en el Órgano legislativo del proyecto de presupuesto formulado por el titular del poder ejecutivo. Una vez examinado el Órgano legislativo, debe sancionarlo a través del voto que emiten sus miembros de la Cámara de diputados para darle calidad de ley con fuerza obligatoria para el Estado Mexicano.
- **Ejecución.**- Comprende el ejercicio de los presupuestos de egresos e ingresos por medio de una serie de decisiones y operaciones financieras que permiten concretar, anualmente, los objetivos y metas determinadas para el sector público en los planes de mediano y corto plazo.
- **Evaluación y control.**- En cuanto se ejecuta un presupuesto, se va obteniendo información física y financiera que posibilita el control y la evaluación de los planes, programas sectoriales y presupuestos.

## FACULTADES DEL CONGRESO EN MATERIA FINANCIERA

### Artículo 73 constitucional<sup>249</sup>.

- VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.
- VIII.
  - a) Dar las bases para que el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.
  - b) Para aprobar esos mismos empréstitos.
  - c) Para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
  - d) Aprobar anualmente los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal.
- XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.
- XXIX. Para establecer contribuciones:
  - 1.- Sobre el comercio exterior.
  - 2.- Aprovechamiento y explotación de recursos naturales (párrafos 4° y 5° Art. 27 constitucional).
  - 3.- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
  - 4.- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
  - 5.- Especiales (energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo, etc).

<sup>249</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TECIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- XXIX-D Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- XXIX-F Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera.

## **FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA FINANCIERA**

### **Artículo 74 constitucional**

- IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero, las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal enviará a la Cámara, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto autorizado y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

## **FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO EN MATERIA FINANCIERA**

**Artículo 76 constitucional.-** Destacando por su importancia las siguientes:

1. Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
2. Ratificar los nombramientos que el ejecutivo haga de los empleados superiores de hacienda.
3. Aprobar modificaciones al presupuesto de egresos.

## **ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE EN MATERIA FINANCIERA**

### **Artículo 78, constitucional**

**Fracción VII.-** Ratificar los nombramientos que el Presidente del Poder Ejecutivo haga de los empleados superiores de hacienda.

## **ATRIBUCIONES DE FISCALIZACIÓN**

### **Artículo 79 constitucional**

La entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispone la ley, destacando por su importancia las siguientes acciones:



I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias.

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes, el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

## RESPONSABILIDADES

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece un sistema jurídico de responsabilidades en la prestación del servicio público, dirigido a los servidores públicos (Artículo 108 CPEUM) y tiene por objeto establecer los mecanismos necesarios para regular su actuación.

**Artículo 113 CPEUM.-** Establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán:

- a) Sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.
- b) Las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran.
- c) Los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

**Artículo 109 CPEUM.-** Cita que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales y administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán sancionar dos veces por una misma conducta.

**Artículo 23 CPEUM.-** Indica que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

## LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- XXIX-D Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- XXIX-F Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera.

## **FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA FINANCIERA**

### **Artículo 74 constitucional**

- IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero, las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal enviará a la Cámara, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto autorizado y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

## **FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO EN MATERIA FINANCIERA**

**Artículo 76 constitucional.**- Destacando por su importancia las siguientes:

1. Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
2. Ratificar los nombramientos que el ejecutivo haga de los empleados superiores de hacienda.
3. Aprobar modificaciones al presupuesto de egresos.

## **ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE EN MATERIA FINANCIERA**

### **Artículo 78, constitucional**

**Fracción VII.**- Ratificar los nombramientos que el Presidente del Poder Ejecutivo haga de los empleados superiores de hacienda.

## **ATRIBUCIONES DE FISCALIZACIÓN**

### **Artículo 79 constitucional**

La entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, destacando por su importancia las siguientes acciones:



I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias.

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes, el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

## RESPONSABILIDADES

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece un sistema jurídico de responsabilidades en la prestación del servicio público, dirigido a los servidores públicos (Artículo 108 CPEUM) y tiene por objeto establecer los mecanismos necesarios para regular su actuación.

**Artículo 113 CPEUM.-** Establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán:

- a) Sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.
- b) Las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran.
- c) Los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

**Artículo 109 CPEUM.-** Cita que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales y administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán sancionar dos veces por una misma conducta.

**Artículo 23 CPEUM.-** Indica que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

## LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la vía procesal que corresponda y las autoridades deberán enviar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No se podrán imponer dos sanciones de la misma naturaleza.

## MOTIVOS QUE DAN LUGAR AL JUICIO POLÍTICO

- a) El ataque a las instituciones democráticas.
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, entre las que se encuentra la libertad de sufragio.
- d) La usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales o las omisiones de carácter grave, cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, a la sociedad, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- e) Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal (aplicable también a los poderes legislativo y judicial o del Distrito Federal) y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales o del Distrito Federal.

Por otra parte, es conveniente mencionar que para aplicar las finanzas públicas, se requiere precisar que su administración y control, sólo es posible mediante el desempeño de los servidores públicos que prestan sus servicios en el Gobierno Mexicano. Por tal motivo, su relación jurídica y laboral queda plenamente definida en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo expuesto, los servidores públicos que prestan sus servicios en el Estado Mexicano, lo realizan, apegados a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Para mayor abundamiento, a continuación presentamos los antecedentes para definir el concepto de servidores públicos, sus derechos y sus obligaciones para no incurrir en responsabilidad.

El Derecho Mexicano tuvo un gran avance al reformar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en diciembre de 1982, al fijar las bases legales para regular la relación del servicio que prestan los trabajadores con el Estado, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, determinando la *calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (actualmente artículo 8, <sup>250</sup>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) y las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, independientemente del enfoque laboral a que tenga derecho como trabajador.

El término más genérico que utiliza el legislador, es el de *servidor público*, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el estado (Poderes de la Unión), sin distinción donde se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule,

<sup>250</sup> Publicada en el diario oficial de la federación el 13 de marzo de 2002.

siempre que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren sean ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 108 constitucional, se consideran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Por tanto, el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección popular, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios profesionales, o una designación mediante la cual reciba un pago y tenga relación directa con el Estado.

### **El ilícito administrativo**

La existencia del Estado de derecho implica que la actuación de la administración y la de los administradores se desarrolle con un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. En tal virtud, una vez identificadas las obligaciones de los gobernados, así como las conductas que debe desarrollar conforme a la norma, podemos decir que cuando la persona obligada no cumple con los supuestos previstos en el mandato legal, incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

Cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos por el Derecho Penal en razón de la gravedad o trascendencia de la violación, da lugar a la imposición de sanciones mediante los procedimientos correspondientes y en razón del tipo de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación, acuerdos generales de administración, Ley o normas emitidas por el Gobierno Mexicano, puede constituir una infracción o un delito, lo que da lugar a que algunos autores consideren la existencia de un Derecho Penal Administrativo.

Es preciso definir que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo puede provocar una infracción o un delito, o ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia, en materia jurídica; motivo por el que, resulta conveniente definir en qué momento nos enfrentamos con la infracción o con el delito.

La Teoría Legislativa considera que es la apreciación del legislador, quien, por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito, con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito está comprendido en las infracciones o en los delitos.

En consecuencia, independientemente de que las normas relativas al ilícito administrativo se ubiquen en el Derecho Penal o en el Derecho Administrativo, se debe precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo, resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley otorga a la conducta, ya sea como infracción o como delito. De lo anterior, dependerá el procedimiento para sancionarla.

CON  
FALLA DE ORIGEN

En el sistema jurídico mexicano, corresponde al legislador distinguir entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así lo regula en su artículo 73 Fracción XXI, al otorgarle competencia para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Como se puede apreciar, la Constitución utiliza los términos infracciones o faltas, y el legislador o el juez quien realiza la delimitación entre éstas y los delitos.

### <sup>251</sup> Elementos de la infracción

Una vez que se identifica la responsabilidad administrativa como el acto u omisión que comete el servidor público, durante el ejercicio de sus funciones, al no cumplir con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, se pueden establecer como sus elementos esenciales: 1) Acto u omisión, 2) Los sujetos y 3) El Objeto.

**1. ACTO U OMISIÓN.-** Para que exista la infracción, es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. En este caso a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir, que se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas o fundamentadas en una acción o abstención. No basta solamente presumir que se realice la conducta, sino que es necesario que ésta se manifieste.

Además, los hechos deben materializarse y violar una obligación que está previamente establecida en la norma, pues, de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en razón del principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus derechos y obligaciones, a fin de poder prever su cumplimiento. De esta forma encontramos que en materia disciplinaria, expresamente, se establece en el artículo 7 y 12 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que el incumplimiento de las obligaciones enunciadas en el artículo 8 de esta Ley, así como el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, por lo que solamente será necesario identificar la existencia de la obligación y la conducta violatoria de ella para que se determine la infracción a que haya lugar.

Asimismo, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se trata de una infracción "de resultados", es decir, que sólo basta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba de lo contrario, que no será necesario demostrar la existencia del dolo o la culpa en la realización de la conducta.

**2. LOS SUJETOS.-** Es esencial la existencia de los sujetos activos y/o pasivos de la infracción para que ésta se produzca, ya que careciendo de cualquiera de ellos, no podremos pensar que existe.



<sup>251</sup> Apuntes del Diplomado en Responsabilidades, del Instituto Nacional de Administración Pública INAP

Lo anterior se debe a que primero, tenemos que detectar al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación y posición jurídica de servidor público (empleado que participa en el ejercicio del poder público), sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En consecuencia, la persona que no sea servidor público podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica con el Estado no crean para él las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas. De esta situación se desprende que es indispensable que la persona realice sus funciones como servidor público (funcionarios y empleados administrativos o que realicen actividades de fiscalización, control, evaluación, etcétera) y durante su desempeño debe dar fiel cumplimiento a sus obligaciones, previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

En consecuencia, el sujeto de la infracción, debe ser servidor público, el cual adquiere este carácter cuando realice funciones o atribuciones a las que se refiere el artículo 108 de la CPEUM, ya que, si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria. En todo caso, se tratará de una relación entre particulares que se rige por el Derecho Civil o el Laboral, según corresponda.

La determinación de los sujetos infractores aparece en el artículo 2 de la LFRASP. Éste, a su vez remite al 108 de la CPEUM, pero agrega que también lo son "y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales", lo que resulta congruente con el tercer párrafo del 108 de la CPEUM. Asimismo, en el último párrafo del artículo antes citado que: "Las Constituciones de los Estados de la República Mexicana precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

**3. EL OBJETO** de la infracción, es la disciplina en el ejercicio de la función pública o en la prestación de un servicio público por parte de los servidores públicos, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización; es decir, el procedimiento disciplinario tiene como finalidad, mantener y observar que cumplan los funcionarios y empleados con el desempeño de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas. En tal virtud, se establecen los cinco valores constitucionales (Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia) que deberán observar y cumplir en el desempeño y ejercicio del poder público, y su incumplimiento o violación dará lugar para que proceda la infracción disciplinaria.

<sup>252</sup>Los valores constitucionales se consideran muy valiosos para el ejercicio de la función pública, ya que el poder del Gobierno Mexicano no se fundamenta en la fuerza, sino en la voluntad soberana del pueblo para la consecución de los fines del propio Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos para el ejercicio de la autoridad, en razón del interés general.

<sup>252</sup> Apuntes del Diplomado en Responsabilidades, del Instituto Nacional de Administración Pública INAP

ESTO CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo expuesto, se considera la necesidad de mantener la disciplina que promueva el interés hacia las instituciones, a la administración pública, y a los servidores públicos para que los gobernados (la ciudadanía) tengan seguridad y certidumbre, aprecien que el ejercicio del poder público es un asunto propio donde se involucran todos y tienen derecho a criticarlo para mejorarlo, lo que dará lugar a que se tenga una mayor confianza pública facilitando la realización de los propósitos del Estado.

## **NORMAS GENERALES (GUBERNAMENTALES) DE AUDITORÍA PÚBLICA**

La Auditoría Gubernamental<sup>253</sup> representa la revisión y el examen sistemático orientada a la verificación y evaluación de la organización, de la planeación, de los controles internos, de la observancia a la legislación aplicable a las áreas y operaciones de los Entes Públicos Federales, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el efectivo logro de las metas y objetivos, es una actividad independiente de apoyo a la función directa.

Las auditorías tendrán como objetivo examinar las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de los órganos del Ente que administra la Justicia Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente y si en el desarrollo de las actividades, se ha cumplido con las disposiciones legales vigentes y con lo dispuesto en los acuerdos emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

Asimismo, en el ejercicio del presupuesto autorizado se debe de observar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 126 y 134 de la CPEUM, acuerdos generales de administración previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

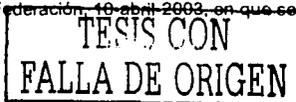
Es común que las revisiones efectuadas por los auditores gubernamentales se sustenten con las Normas Gubernamentales de Auditoría Pública, emitidas por la Secretaría de la Función Pública (SECODAM), en su conjunto son de aplicación general para todos los auditores públicos así como la responsabilidad de garantizar que:

- Preserve su independencia y criterio profesional.
- Cada auditoría se ejecute por personal con los conocimientos técnicos suficientes y competentes, así como la capacidad y experiencia profesional necesarios para realizar la revisión.
- Cumplan con la aplicación de las normas relativas a la ejecución del trabajo, del informe y del seguimiento de auditoría.
- Se sujeten a un programa de capacitación y autoevaluación que permita la excelencia en su trabajo.

El Boletín "B", Normas Generales de Auditoría Pública, emitido por la Secretaría de la Función Pública (<sup>254</sup>SECODAM), representa una guía substancial, la cual resulta

<sup>253</sup> Curso de auditoría pública Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

<sup>254</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 16 abril 2003, en que se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal



también aplicable en la Contraloría del Ente que administra la Justicia Federal, ya que representan los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor público, el trabajo que desempeña y la información que debe recabar como resultado de las revisiones que practica. Por ello, a continuación se presenta su clasificación y lo más relevante de su contenido:

### 1 Normas Personales<sup>255</sup>

Primera: **INDEPENDENCIA.**- Determina las cualidades que el auditor público debe poseer, obtener y mantener para que asuma y realice su trabajo de auditoría con profesionalismo.

Para todos los trabajos relacionados con la auditoría pública, el personal de las instancias de control deberá estar libre de impedimentos para mantener su integridad de juicio, autonomía y objetividad, procediendo a planear sus revisiones, seleccionar sus muestras, aplicar técnicas y procedimientos de auditoría, así como emitir sus conclusiones, opiniones y recomendaciones con firmeza, desde el punto de vista profesional para que su labor sea totalmente imparcial.

Los auditores públicos pueden estar sujetos a impedimentos de naturaleza personal y externa.

1. Impedimentos personales.- Significan todas las circunstancias que involucran directamente al auditor público, y por las que puede verse afectada su imparcialidad.
2. Impedimentos externos.- Son aquellos factores ajenos al auditor, pero que lo limitan o le obstaculizan el alcance, enfoque, selección de la muestra o aplicación de una técnica o procedimiento en una auditoría.

<sup>256</sup>En caso de que existiera una limitación, el auditor público se vería obligado a realizar la auditoría y procederá hacer constar en su informe la situación en que se encuentra.

Segunda: **CONOCIMIENTO TÉCNICO Y CAPACIDAD PROFESIONAL.**- Para realizar las funciones de encargado de una auditoría gubernamental, el auditor público debe poseer una preparación y experiencia profesionales que lo acrediten y sitúen en condiciones de prestar satisfactoriamente sus servicios.

**CONOCIMIENTO TÉCNICO.**- Representa el conjunto de conocimientos obtenidos en las instituciones educativas, que el auditor debe mantener actualizados con una capacitación continua. Éstos le permitirán tener acceso a las normas, pruebas, técnicas y procedimientos de la auditoría pública, así como a los programas, planes, actividades, funciones, servicios y normatividad legal y administrativa de las funciones gubernamentales.

**CAPACIDAD PROFESIONAL.**- Constituye la conjugación de los conocimientos y experiencias que adquiere el auditor público en la práctica de sus actividades profesionales y que, a través del tiempo, le proporcionan la madurez de juicio necesaria

<sup>255</sup> Curso de auditoría pública Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

<sup>256</sup> Curso de auditoría pública Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para evaluar y juzgar los actos u omisiones determinadas en las revisiones que práctica.

**CAPACITACIÓN CONTINUA DE LOS CONOCIMIENTOS TÉCNICOS.-** Significa la actualización de conocimientos técnicos que permiten mantener la capacidad profesional.

Además, el área de auditoría deberá establecer programas de capacitación continua, que garanticen la actualización de los conocimientos técnicos y la competitividad profesional de los auditores públicos, a fin de perfeccionar el trabajo que efectúan.

Tercera: **CUIDADO Y DILIGENCIA PROFESIONAL.-** El personal que realiza funciones de auditor público deberán ejecutar su trabajo de auditoría meticulosamente, con esmero e integridad, utilizando siempre toda su capacidad y habilidad profesional, la atención, el cuidado y la diligencia que puede esperarse de una persona responsable.

Proceder con el debido cuidado profesional significa emplear correctamente el criterio para determinar el alcance de la auditoría y para seleccionar los métodos, técnicas, pruebas y procedimientos de esta disciplina que habrán de aplicarse en ella, así como para poder evaluar los resultados de la revisión y presentar los informes correspondientes.

<sup>257</sup>El cuidado y la diligencia profesionales implican la apropiada conjunción de los conocimientos técnicos y normas de la auditoría pública, de manera prudente y justa, conforme a las circunstancias específicas de cada revisión. La carencia de éste puede ocasionar delitos o responsabilidades administrativas.

El Código de Ética Profesional del Auditor Público.- Está conformado por las reglas que debe observar el auditor público de manera cotidiana, como parte del cuidado y diligencia profesional, a efecto de garantizar a la sociedad servicios profesionales de alta calidad, que reduzcan el riesgo de errores, en beneficio de la comunidad y de la imagen del auditor público.

## 2 Normas de ejecución del trabajo

Cuarta: **PLANEACIÓN.-** El trabajo de auditoría pública debe ser adecuadamente planeado. El auditor deberá definir los objetivos de la auditoría, el alcance y la metodología dirigida que logre los resultados de la revisión.

Quinta: **ESTUDIO Y EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO.-** El auditor debe realizar un estudio y revisión de los sistemas de control interno, a fin de conocer los manuales organizacionales, políticas y procedimientos sobre la estructura orgánica y operaciones que realizan las Unidades Responsables o Centro de Costos, proyectos, programas o recursos sujetos para su revisión.

Sexta: **SUPERVISIÓN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA.-** Una vez que se realiza la planeación del programa de auditoría, con el fin de asegurar que se sigan todos los

<sup>257</sup> Curso de auditoría pública Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

procedimientos adecuados en las auditorías, es esencial supervisar a los auditores, por lo que se deberá delegar esta tarea en el rango o nivel inmediato inferior (subdirector de área) para establecer mecanismos adecuados de vigilancia.

Séptima: **EVIDENCIA.-** Las normas de auditoría pública relativas a la ejecución del trabajo, obligan al auditor gubernamental a obtener, mediante procedimientos de auditoría evidencia comprobatoria y pruebas suficientes, competentes y relevantes para sustentar y fundamentar razonablemente los juicios y conclusiones que formulen. Además, deberán evaluar, tanto la importancia relativa como el riesgo probable de errores al llevar a cabo su revisión por pruebas selectivas.

Octava: **PAPELES DE TRABAJO.-** Para dejar constancia del trabajo de auditoría pública que realiza el auditor, éste deberá preparar y registrar en papeles de trabajo, todas las investigaciones y hechos u observaciones detectadas, cuya forma y contenido se diseñarán conforme a las circunstancias específicas de la auditoría que realice. Asimismo, conservarlos en el archivo permanente para posteriores consultas o capacitación de auditores de nuevo ingreso.

Novena: **COMUNICACIÓN DE IRREGULARIDADES.-** El auditor gubernamental deberá comunicar oportunamente al titular de la Contraloría o de la instancia de control:

1. La posibilidad de alguna irregularidad, ya fuera por omisión en la aplicación de ordenamientos jurídicos, acuerdos generales de administración o por cualquier otra circunstancia.
2. El descubrimiento de un error o una irregularidad de importancia que repercuta en daño patrimonial.

### 3 Normas sobre el informe de auditoría y su seguimiento

Décima: **INFORME.-** Al término de cada intervención, el titular de la instancia de control (Órgano Interno de Control o de Contraloría) presentará por escrito y con su firma un informe, sustentado, con la evidencia documental que pruebe las observaciones.

Deberá, presentar la observación, la causa que la provocó, el efecto o relevancia que tiene la observación, omisiones a los instrumentos jurídicos, daño patrimonial, recomendaciones preventivas o correctivas, así como, en su caso, con los requisitos para enviar al área de responsabilidades.

Décima primera: **SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES.-** El Órgano Interno de Control o la instancia fiscalizadora deberá llevar un control sobre el total de los informes o reportes de las revisiones y observaciones, derivadas de la auditoría pública, con el propósito de realizar el seguimiento de las medidas adoptadas, a fin de que en las fechas señaladas en el informe de auditoría, se visite al área auditada, y se verifique su cumplimiento en los términos establecidos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## PROPUESTA

Que haya una extensa difusión en materia de finanzas públicas entre los servidores públicos de mandos medios y superiores con el propósito de que se comprometan a cumplir los principios constitucionales, Ley y reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, acuerdos generales de administración, el alcance del Presupuesto de Egresos de la Federación que se publica cada año en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que cumplan con los programas institucionales, de conformidad con sus objetivos, metas, unidades de medida, indicadores estratégicos para evaluar su cumplimiento y desempeño, así como lo relativo a Cuenta Pública.

Mostrar en forma general la normatividad y lineamientos propios para administrar, vigilar y evaluar el ejercicio del presupuesto autorizado por el Congreso de la Unión al Consejo de la Judicatura, así como el alcance para revisar por parte de la Auditoría Superior de la Federación la presentación de la Cuenta Pública, con base en el artículo 79 de la CPEUM, y las responsabilidades en la actuación profesional del auditor gubernamental.

Dar a conocer, que las conductas irregulares de los servidores públicos, además de ser sancionadas con responsabilidades administrativas.<sup>258</sup> También, se pueden derivar infracciones por actuaciones delictivas establecidas en el *Título Décimo del Código Penal Federal, particularmente las comprendidas en los artículos 214, 215, 217, 220 y 221*, relativas a los delitos de ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencia.

Más aun, el artículo 223 del Código Penal Federal para sancionar el delito de peculado por desviación en la aplicación de los bienes o por la distracción de los mismos y en el 224 el enriquecimiento ilícito.

Promulgar una Ley de contabilidad y auditoría gubernamental de aplicación general a los Poderes de la Unión (Poder Judicial, Legislativo y Judicial), así como a todos los Entes que participen de los recursos previstos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación que autoriza cada año el Poder Legislativo.

Definir los factores técnicos y jurídicos para normar la formulación y presentación del informe de auditoría para fincar responsabilidades a los servidores públicos que cometieron actos ilícitos y, se les pueda sancionar en tiempo y forma con las medidas disciplinarias que aplique a su conducta, determinando que el resultado de la auditoría pública sea el instrumento para prevenir con acciones preventivas la actualización de los sistemas de control interno y, combatir la corrupción mediante la aplicación de sanciones penales y administrativas.

Definición de objetivos específicos claros, concretos y alcanzables en las intervenciones de control para examinar el ejercicio del presupuesto, así como para la aplicación de los procedimientos de auditoría adecuados a las circunstancias, que permitan obtener la

<sup>258</sup> La Contraloría y el Control Interno en México, página 491, edición 1987



evidencia suficiente, competente y pertinente, requerida por el auditor gubernamental para formarse un juicio profesional y proceder a emitir su opinión.

Implantar la guía general de auditoría, que tiene como objetivo normar y estandarizar el trabajo de auditoría que ejecuta el auditor público, integra los factores técnicos y jurídicos así como la aplicación de las normas, pruebas, técnicas, procedimientos que inciden en la práctica de Auditoría Pública, considerando la planeación para establecer los programas de auditoría. Controla desde el estudio y revisión previa al marco jurídico y procedimientos normativos, el inicio de la auditoría (Orden de visita) hasta la motivación y fundamentación del informe de la revisión y de su evidencia documental, determinación de las observaciones, las causas, los efectos, incumplimiento a los lineamientos jurídicos y/o cuantificación del daño patrimonial, documentar las pruebas para fincar responsabilidades y promover acciones para corregir los problemas desde su origen y evitar su recurrencia, que sean aplicables a la revisión de las operaciones que realiza el Consejo de la Judicatura.

Aplicar los formatos para documentar el trabajo de auditoría en lo general y soporte del procedimiento jurídico y normativo, para comunicar las irregularidades detectadas como son: el oficio de inicio de la revisión (Orden de visita de auditoría) hasta la elaboración y presentación del Informe de auditoría pública, el cual debe mostrar el procedimiento por el que se determinó el resultado y, en su caso, cuantificación del daño patrimonial, la causa que originó la irregularidad y los presuntos responsables (servidores públicos.<sup>259</sup>), el efecto o importancia de la observación, incumplimiento a los lineamientos jurídicos, así como las recomendaciones preventivas y correctivas.

La guía de auditoría pública es de aplicación general para realizar la planeación, ejecución, supervisión del trabajo de auditoría y el Informe de resultados:

- 1.- Planeación de la Auditoría
- 2.- Marco jurídico y operacional
- 3.- Cronograma de las actividades de auditoría por realizar
- 4.- Inicio de la Auditoría
- 5.- Acta de Inicio de Auditoría
- 6.- Planeación detallada y programa de trabajo para realizar la auditoría
- 7.- Ejecución del Trabajo
- 8.- Técnicas y procedimientos de auditoría
- 9.- Papeles de trabajo
- 10.- Cédulas sumarias y analíticas
- 10.1 Índices
- 10.2 Referencias
- 10.3 Marcas de auditoría
- 11.- Cédulas de observaciones
- 12.- Cédulas de seguimiento
- 13.- Supervisión del Trabajo de Auditoría
- 14.- Informe de Auditoría
- 15.- Informe de auditoría de seguimiento

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>259</sup> La Contraloría y el Control Interno en México; páginas 20 y 21

En todo trabajo de auditoría la supervisión debe verificar que se cumplan los siguientes objetivos:

- Adecuada planeación de los trabajos y programa de auditoría.
- Ejecución del trabajo conforme a la Carta de Planeación, el Marco Conceptual y las modificaciones autorizadas a los mismos, observando que el resultado de la aplicación de las pruebas, técnicas y procedimientos sean congruentes con los alcances previamente determinados.
- Correcta formulación de los papeles de trabajo, con sus índices y marcas de auditoría.
- Evidencia documental o respaldo de las observaciones y conclusiones.
- Cumplimiento de los objetivos y tiempo (período) de la auditoría programados.
- Características generales y los requisitos de calidad de los informes de auditoría en cuanto a precisión, claridad, objetividad y con el propósito de que se formulen en términos constructivos y convincentes, que permitan tomar decisiones.
- Verificación del cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría Pública y de las técnicas y procedimientos de auditoría de aplicación general.

Al término de cada revisión, deberá presentarse por escrito un informe que describa el alcance y los objetivos de la auditoría, los resultados obtenidos y la evidencia documental con que pruebe las observaciones o irregularidades que se hubiesen determinado. Se deberá vigilar que su redacción sea clara, concisa y precisa y, por tanto, que cumpla su función de transmitir los resultados obtenidos con el propósito de promover las acciones de control interno, para prevenir y combatir la corrupción.

El Informe de auditoría pública junto con la evidencia documental que demuestre la observación o la irregularidad, representa el instrumento idóneo que reúne los factores técnicos y jurídicos para que el área de Quejas y Responsabilidades, proceda a iniciar el procedimiento administrativo disciplinario para sancionar a los servidores públicos.

Implantar el manual de procedimientos para realizar la auditoría de obra pública debido a que su metodología permite detectar y resolver las causas que provocan la problemática del caso práctico, ya que se establecen los criterios normativos para realizar la auditoría de obra pública de un Ente Público Federal, iniciando con la revisión de la planeación, programación, presupuestación, procedimiento concursal aprobado por el Comité de Obra Pública, adjudicación del contrato, ejecución del contrato, la supervisión técnica tanto interna como externa sobre la ejecución de los trabajos que operan las contratistas; requisitos para integrar el plan de trabajo para realizar la auditoría, las técnicas, procedimientos, bitácora para el registro de la ejecución de la obra, relación de documentos que participan en la auditoría o visitas técnicas o de supervisión al proceso de ejecución de la obra en proceso; el alcance de la revisión y el Informe para presentar los resultados, destacando por su importancia la participación oportuna del supervisor del equipo de auditores, a fin de garantizar que se cumpla con la totalidad de los procedimientos, la evaluación del riesgo para seleccionar la muestra y determinar la evidencia suficiente y competente que acredite el resultado de la auditoría.

Con la aplicación de los pasos metodológicos para realizar la auditoría de obra pública y la guía general de auditoría pública, así como los formatos para documentar los papeles

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de trabajo y los resultados obtenidos con la causa que lo originó, el efecto que provocan las desviaciones, la normatividad que se deja de cumplir y las recomendaciones preventivas y correctivas, permitirá corregir los problemas desde su origen y evitar que se repitan las observaciones.

<sup>260</sup>Cabe señalar que para intervenir el área de Quejas y Responsabilidades, el Informe de auditoría pública representa el instrumento idóneo para hacerlo, en virtud de que éste, junto con la evidencia documental que demuestre la observación o la irregularidad representan los preceptos técnicos y jurídicos para estar en condiciones de iniciar el procedimiento para exigir la responsabilidad administrativa.

Con la propuesta de aplicar la guía general de auditoría pública y un manual para realizar la auditoría de obra pública para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, de vigilancia, de evaluación y de índole disciplinario, en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, se cumple con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos del 108 al 114, en relación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Código Penal y Código Civil que norman la actuación de los servidores públicos.<sup>261</sup>

Profesionalizar y responsabilizar la actuación del Auditor Público, se propone la existencia de un registro ante la Auditoría Superior de la Federación (Ex-Contaduría Mayor de Hacienda), a fin de que califique a todos los auditores gubernamentales de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a los Despachos de Auditoría Externa que practican dictámenes a unidades administrativas de la administración pública, del Poder Judicial, entidades, empresas paraestatales y entes públicos federales no gubernamentales que utilizan recursos federales para el desempeño de sus funciones, con el propósito de garantizar en primera instancia que los servidores públicos son aptos y capaces para vigilar el cumplimiento de la rendición y presentación de la Cuenta Pública Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Lo anterior, para asegurar que tienen el conocimiento, sobre las siguientes acciones:

- a) Proceso de planeación y estructura programática presupuestal.
- b) Proceso de Programación-Presupuestación.
- c) Verificación del Ejercicio del Gasto Ley y Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).
- d) Cumplimiento de las disposiciones de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestaria, previsto en el Decreto de Egresos de la Federación.
- e) Proceso del Estado del Ejercicio del Presupuesto.
- f) Rendición y Presentación de Cuenta Pública.
- g) Cumplimiento de las declaraciones patrimoniales.

Debido a que se requiere ser congruentes con los requisitos y exámenes que practica el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y la Secretaría de Hacienda y Crédito

<sup>260</sup>Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en México del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), "Las sanciones por falta administrativa", pág. 11-13

<sup>261</sup>La Contraloría y el Control Interno en México; páginas 20 y 21

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Público SHCP, a los contadores públicos independientes que realicen dictámenes financieros y para efectos fiscales, a la iniciativa privada y a las empresas Paraestatales, ya que para ejecutar la auditoría y suscribir el dictamen de referencia, deben contar con el número de registro de la SHCP que los acredite.

Derivado de todo lo expuesto, es primordial que la práctica de la Auditoría Pública debe garantizar razonablemente la aplicación de los recursos económicos y patrimoniales de la federación y la revisión de la Cuenta Pública, por lo que quienes la practiquen deberán sustentar un examen ante la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de obtener un registro y certificación para desempeñarse como Auditor Público; además de este requisito, será indispensable tener por lo menos cinco años de experiencia en auditoría gubernamental y cédula profesional, de preferencia de contador público, o de otra profesión, para ocupar los cargos de Director de área, Director General o titular de la Contraloría u Órgano Interno de Control.

La administración pública desempeña un papel de sumo alcance en el quehacer gubernamental por la diversidad de las atribuciones que tienen encomendadas. Éstas las lleva a cabo a través de los servidores públicos, en representación del Estado Mexicano, y debido a esta circunstancia, es necesaria la promoción por conducto de la auditoría pública, de una constante actualización de las disposiciones jurídicas que las regulan, con objeto de adaptarlas a las necesidades de la población, quien reclama la mejora continua y permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia, honestidad, racionalidad y eficiencia en el desempeño de los servidores públicos, así como en el uso y manejo de los recursos federales. Asimismo se requiere difundir los sujetos de la auditoría pública:

### Existen dos tipos de sujetos: Activos y Pasivos

- a) Los **sujetos activos** son los que realizan la auditoría y representan a la Contraloría o a los Órganos Internos de Control del Ente que administra la Justicia Federal, la Auditoría Superior de la Federación, las Contralorías de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
- b) Los **sujetos pasivos**, personas físicas o morales en quienes recae la revisión, o a los servidores públicos que se les practica la auditoría. Pueden ser las propias Unidades administrativas o Centro de costos, por lo que corresponde a la administración de los recursos federales, los órganos de las entidades federales o no gubernamentales que presenten su Cuenta Pública para comprobar los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los sujetos pasivos, cuando no se conduzcan con sentido de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia o desvíen el manejo en la aplicación de los recursos públicos, incurrir en responsabilidades, ya que las funciones que desempeñan las realizan como servidores públicos, contemplados en el artículo 108, en relación con los del 109 al 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a lo anterior, se puede destacar que la práctica de Auditoría Pública es de carácter normativo y de vigilancia en el examen del registro de las operaciones

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

financieras, presupuestales, de la estructura programática presupuestal, de las metas, para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, de evaluación y de índole disciplinario en lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a efecto de dar puntual cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, se requiere promover que la práctica de Auditoría Pública sea un instrumento para prevenir y combatir la corrupción, la acerque más para asesorar a la administración de las operaciones y a la toma de decisiones en el ámbito de las funciones y atribuciones encomendadas al Gobierno Federal, debido a que la sociedad reclama insistentemente su derecho a contar con instituciones públicas que administren los recursos que ella aporta con transparencia y una alta calidad. Al respecto, el trabajo realizado contribuye a que en las áreas de fiscalización, de control o auditoría, se establezca una infraestructura técnica-jurídica, desde un conocimiento pleno de las Finanzas Públicas (Ley de ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación), hasta:

- a) Las normas generales de auditoría pública.
- b) Técnicas y procedimientos de auditoría pública.
- c) Guías de auditoría pública.
- d) Papeles de trabajo de auditoría.
- e) Orden u Oficio para iniciar la auditoría (Con requisitos jurídicos).
- f) Informe de auditoría (Con requisitos técnico-jurídicos).
- g) Pruebas que demuestren la irregularidad (Evidencia documental con requisitos técnico-jurídicos).
- h) Auditoría de seguimiento.

Se propone también, que en la actuación del Auditor Público y de los Servidores Públicos, consideren el Decálogo del Perito de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Código de Ética para gobernar, que en atención al artículo 49 y octavo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y coadyuven al cumplimiento de los principios constitucionales, relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

<sup>262</sup>DECÁLOGO DEL PERITO EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

1. Será consciente de las limitaciones de su capacidad técnica científica.
2. Será metódico, claro y preciso en sus dictámenes.
3. Mantendrá actualizados sus conocimientos técnicos y científicos.
4. Colaborará eficazmente con las autoridades en el esclarecimiento de la verdad.
5. Dictaminará sobre cuestiones técnicas y científicas, sin emitir opiniones de carácter legal, en su caso.
6. Actuará con imparcialidad, acuciosidad, dedicación y prudencia.

<sup>262</sup> Dr. Rafael Moreno González, Dir. Gral. de Servicios Periciales en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en 1982.

CON  
FALLA DE ORIGEN

7. Aplicará los métodos y las técnicas de la investigación científica en la búsqueda de la verdad.
8. Fundará sus conclusiones sobre la verificación de los hechos.
9. Escuchará y ponderará, ecuánimemente y con espíritu abierto, las objeciones metodológicas y técnicas que cuestionen su dictamen.
10. Se excusará de dictaminar por razones técnicas, legales o éticas, en que tenga intereses particulares.

El artículo 49 y octavo transitorio, de la <sup>263</sup>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableció que se debería contar con un Código de Ética, a fin de que los servidores públicos tuviesen un marco de actuación sobre su conducta en la prestación del servicio público; en tal virtud, consideramos difundir el que decidió publicar la <sup>264</sup>SECODAM, con el propósito de promover su aplicación y se cumpla con *los principios constitucionales, que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, ya que éstos serán responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.*

### CÓDIGO DE ÉTICA PARA GOBERNAR

**Bien Común.-** Asumir un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiendo que el Servicio Público es patrimonio de todos los mexicanos, que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, sin considerar los intereses particulares.

**Integridad.-** Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.

**Honradez.-** Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar mis responsabilidades y obligaciones, con falta de ética.

**Imparcialidad.-** Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.

**Justicia.-** Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho.

**Transparencia.-** Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.



<sup>263</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

<sup>264</sup> Secretaría de la Función Pública, 10-abril-2003, artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

**Rendición de Cuentas.-** Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.

**Entorno Cultural y Ecológico.-** Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.

**Generosidad.-** Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los niños, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y, en especial, a todas aquellas personas que poseen menos recursos materiales.

**Igualdad.-** Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, sin distinción de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

**Respeto.-** Respetaré, sin excepción alguna, la dignidad de las personas y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos los mexicanos.

**Liderazgo.-** Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad con éxito en una patria ordenada y generosa.

También, resulta interesante destacar que cada uno de los capítulos, en su más estricto sentido, pudiese representar un caso práctico, o bien en su conjunto una tesis, en virtud de las siguientes consideraciones:

En virtud, de que el título del caso práctico para obtener el grado de Maestro es "La auditoría pública como instrumento para prevenir y combatir la corrupción", se consideró necesario iniciar con la materia de Finanzas Públicas, las leyes y lineamientos en la administración de los recursos públicos autorizados cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la responsabilidad que implica a los servidores públicos en la integración y rendición de la Cuenta Pública, ya que un gran número de las infracciones que cometen los empleados y funcionarios gubernamentales se originan porque desconocen las sanciones a las que se hacen acreedores por acciones o funciones que pueden violar los principios <sup>265</sup>Constitucionales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en lo especial las fracciones a que hace referencia su artículo 8 o el 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>265</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos del 108 al 114.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAM ADAM**, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada, *La auditoría interna en la administración pública federal*, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1999, (2ª ed.), 348 pp.
- ALE ALE**, Miguel Ángel, *Manual de Contabilidad Gubernamental*, Buenos Aires, Macchi, 1998, (3ª ed.), 345 pp.
- CHÁVEZ PRESA** Jorge A, *Para recobrar la confianza en el gobierno*, México, Fondo de cultura económica, 2000, 336 pp.
- DÁVILA GUZMÁN** Miguel Ángel, *Auditoría comprehensiva un moderno concepto en la auditoría gubernamental*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 1991, 211 pp.
- LÓPEZ ARAIZA OROZCO**, Mario (coord.), *Auditoría al desempeño*, 2000, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (3ª ed.), 150 pp.
- SANTILLANA GONZÁLEZ**, Juan Ramón, *Auditoría VI: Contabilidad y Auditoría Gubernamental*, México, ECAFSA, 1996, 328 pp.
- SUÁREZ SUÁREZ**, Andrés S., *La moderna auditoría, un análisis conceptual y metodológico* McGraw-Hill/Interamericana, Madrid, España 1991, 109 pp.
- DOMÍNGUEZ OROZCO**, Jaime, *REEXPRESION CON EL BOLETIN B-10 Y SUS CINCO ADECUACIONES*, México, ISEF, 1998, (14ª ed.), 494 pp.
- COMISIÓN DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**, *Esquema General de la Contabilidad Gubernamental*, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. 2000, (3ª ed.), 102 pp.
- COMISIÓN DE AUDITORÍA OPERACIONAL**, *Auditoría Operacional*, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. 1999, (1ª ed.), 169 pp.
- DÍAZ ARANDA**, Enrique, *Enriquecimiento Ilícito de Servidores Públicos*, México, Cárdenas Editor Distribuidor, 1999, (1ª ed.), 191 pp.
- MÉXICO**, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Greca*, 2002, 378 pp.
- MÉXICO**, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 42ª. Ed., Porrúa, 2002, 1257 pp.
- MÉXICO**, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el diario oficial de la federación (Primera sección), del 29 de diciembre de 2000.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**MÉXICO**, *REGLAMENTO Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el diario oficial de la federación (Primera sección), del 12 de septiembre de 2001*

**MÉXICO**, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002, publicado en el diario oficial de la federación (Primera sección), del 31 de diciembre de 2001.*

**MÉXICO**, *Código Fiscal de la Federación, Themis, 2002, 263 pp.*

**MÉXICO**, *Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el diario oficial de la federación el 29 noviembre de 2001.*

**MÉXICO**, *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; así como su Reglamento, Agenda de la Administración Pública Federal, Isef, 2002.*

### **Siglarlo (siglas) y acrónimos utilizados**

APF	Administración Pública Federal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

TPSIS CON  
FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias de la  
Administración**

**Oficio: PPCA/EG/2003**

**Asunto:** Envío oficio de nombramiento de Jurado de Maestría.

**Coordinación**

**Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez**  
**Director General de Administración Escolar**  
**de esta Universidad**  
Presente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

At'n.: Biol. Francisco Javier Incera Ugalde  
Jefe de la Unidad de Administración del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que el alumno **José Alfonso González Ramírez**, presentará Examen General de Conocimientos dentro del Plan de Maestría en Auditoría toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo, por lo que el Subcomité de Nombramiento de Jurado del Programa, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

<b>Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez</b>	<b>Presidente</b>
<b>M. en I. Graciela Bribiesca Correa</b>	<b>Vocal</b>
<b>M.A. Jesús Ponce de León Armenta</b>	<b>Vocal</b>
<b>M.A. Víctor Francisco Gamboa López</b>	<b>Vocal</b>
<b>M.A. Humberto Loredo Romo</b>	<b>Secretario</b>
<b>M.A. Ariosto Lara Lievano</b>	<b>Suplente</b>
<b>M.A. Julio Alonso Iglesias</b>	<b>Suplente</b>

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**

"Por mi raza hablará el espíritu"

Ciudad. Universitaria, D.F., 17 de julio del 2003.

**El Coordinador del Programa.**

**Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez**