

12
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA AUDITORIA DE LEGALIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
Licenciado en: Ciencias Políticas y Administración
Pública, con Especialidad en
Administración Pública

P R E S E N T A

MA. GUADALUPE FLORES GARCIA

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990.



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 está 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.

C O N T E N I D O

Pág. No.

PRESENTACION	1
I. ORDEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	4
1.- Actos destinados a ampliar la esfera jurí dica de los particulares	6
2.- Actos destinados a restringir la esfera - jurídica de los particulares	8
3.- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho	8
II. DIAGNOSTICO DE LA APLICACION DEL MARCO JURIDI CO ADMINISTRATIVO DE UNA DEPENDENCIA	10
1.- Aspectos Generales del Departamento del Distrito Federal	11
2.- Auditoría de Legalidad a Actos Jurídicos y de Gobierno	19
III. EL PAPEL DE LA AUDITORIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	38
1.- El Control dentro del proceso administra- tivo	39
2.- La Auditoría como medio de control	43
3.- La Auditoría Interna Gubernamental	45
IV. AUDITORIA INTERNA DE LEGALIDAD	50
1.- El control de la legalidad sobre los ac- tos de la Administración Pública	51
2.- Auditoría de Legalidad	56
V. CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFIA	78

P R E S E N T A C I O N .

Debido a las condiciones que prevalecen en la vida moderna, una gran parte de las acciones que llevamos a cabo - son básicamente de carácter social y por lo tanto, son reguladas por el Estado. Por ello, todo mundo en cualquier momento de su vida, entra en contacto directo con el aparato administrativo público, ya sea por realizar actividades económicas como el comercio, la industria o los servicios, o bien - por actos civiles como el matrimonio, el registro de un nacimiento, etc., quedando por ese sólo hecho expuesto a las deficiencias o irregularidades que éste pueda presentar en su funcionamiento.

Lo anterior, aunado a la experiencia obtenida en la -- práctica laboral en Organos Internos de Control de la Administración Pública Federal, en relación a los aspectos que - más frecuentemente son atendidos en materia de control, generó el planteamiento de los siguientes cuestionamientos: Las dependencias de la Administración Pública cumplen adecuadamente los ordenamientos que conforman su marco legal de actuación?, en caso negativo; Se afectan los intereses de los particulares con éstos incumplimientos?; Qué mecanismos ha - instrumentado la Administración para garantizar la legalidad en su actuación?; y concretamente, Cómo podría solucionarse esta situación?

El análisis de los resultados obtenidos en revisiones - al cumplimiento de la legalidad en actos jurídico administrativos, por una Contraloría Interna, demuestra que un número considerable de irregularidades en el cumplimiento de la normatividad aplicable a ciertos actos de la Administración Pública tienen lugar en mayor o menor grado, en perjuicio de - la ciudadanía.

Del estudio de la Auditoría de Legalidad, al que se ha dedicado este trabajo, se desprende que es un medio viable - para la revisión y evaluación del cumplimiento del marco normativo de actuación de las diversas dependencias del Sector

Público, por lo que se propone como instrumento del que la Administración pueda valerse para solucionar la problemática planteada.

En el Primer Capítulo, se presenta una descripción genérica de los diferentes actos jurídico-administrativos que ejecuta la Administración en cumplimiento de sus atribuciones y a través de los cuales se establece un contacto entre ésta y los particulares, a fin de definir el que sería el ámbito de la Auditoría de Legalidad.

En el siguiente Capítulo se expone la problemática que sobre el cumplimiento de legalidad en dichos actos fué detectada en el Departamento del Distrito Federal, mediante revisiones llevadas a cabo durante 1987 y 1988. Este se inicia con un breve análisis de dicha dependencia para ubicar los actos examinados, cada uno de los cuales es descrito con sus principales características, finalizando con el análisis de los resultados obtenidos.

El Tercer Capítulo aborda el papel que la auditoría desempeña en la Administración Pública, iniciando con la identificación del control en el proceso administrativo y de la auditoría como medio de control, para trasladarla al ámbito del Sector Público, señalando las diferentes formas que asume, así como las principales normas que al respecto han emitido los órganos competentes.

Contando con esta visión genérica de lo que es la auditoría interna gubernamental, en un último Capítulo se exponen los aspectos relevantes de la auditoría como un medio para revisar y evaluar el cumplimiento de la legalidad de los actos jurídico administrativos, haciendo inicialmente algunas consideraciones sobre los medios que actualmente existen para controlar la citada legalidad.

Por su naturaleza, la investigación fué básicamente documental, acudiendo en los casos necesarios a los documentos fuente y empleando las técnicas adecuadas para el efecto.

I. ORDEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Debido a la naturaleza de este trabajo, en el que la legalidad en el desempeño del quehacer administrativo público es - punto central, se inicia con la conceptualización de la Administración Pública, dentro de la corriente jurídica.

Para Gabino Fraga, debe entenderse ésta desde el punto de vista formal como "el organismo que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales (y desde el punto de vista material), es la actividad de ese organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión"¹

Otro autor, Andrés Serra Rojas, la define como una organización "que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio - adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o - con el uso, en caso necesario , de las prerrogativas del poder público, que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares"²

Adoptando una definición que se considera más adecuada, - puede decirse que la Administración Pública es el conjunto de - medios formales y materiales de que dispone el Estado, para la consecución en el ámbito ejecutivo de sus propósitos superiores consagrados, en el caso del Estado Mexicano, en nuestra Carta - Magna.

De este modo, en la Administración Pública, todas las "reglas del juego" se originan en la Constitución, pues de ella - provienen las facultades y obligaciones que permiten al Ejecutivo cumplir con sus responsabilidades específicas. Por lo tanto, los actos que la Administración realiza en cumplimiento al man-

1.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 119.

2.- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 55.

dato jurídico, constituyen su esencia misma, su razón de ser.

En la actividad que realiza el Estado por la vía de la Administración Pública, pueden distinguirse los actos destinados a la prestación del servicio público, los actos de autoridad y los actos de gestión; los primeros son aquellos destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas; los segundos comprenden aquellos derivados de la imposición unilateral de la voluntad estatal; y los últimos a la administración de su patrimonio.

Se entiende por actos de autoridad "cualquier hecho voluntario o intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución, o en ambas conjuntamente que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente"³. Debido a estas características del acto de autoridad, se desprende que "es siempre un acto de gobierno o de imperio, mediante el cual el órgano estatal afecta coactivamente la esfera del gobernado"⁴.

Los distintos órganos que conforman a la Administración Pública "están facultados para realizar una serie de funciones que al individualizarse en actos jurídico administrativos concretos, inciden sobre los derechos y obligaciones de las personas que viven dentro de los límites de nuestro territorio"⁵. Dichos actos jurídico administrativos, corresponden a los llamados actos de autoridad y pueden ser clasificados de acuerdo a diversos criterios, como se indica en el Cuadro No. 1. Por su contenido, se pueden dividir en tres grupos:

1.- Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares:

1.1 Admisión.- permite que los particulares tengan ac

3.- Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo, p. 206.

4.- Idem.

5.- Alejandro Carrillo C., La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios..., p. 37.

ceso a los beneficios de determinados servicios públicos, que por su naturaleza limitada la requieren para su prestación.

- 1.2 Aprobación.- tiene lugar cuando una autoridad superior otorga su consentimiento para que el acto de una autoridad inferior produzca efecto, es decir, hace efectivo un acto válido anterior que debe contar con todos los elementos legalmente exigidos pero que tiene efecto hasta que se aprueba. También se considera acto de aprobación cuando la Administración expresa su conformidad respecto al acto de un particular que condiciona una actividad posterior a éste. Por ejemplo, el otorgamiento del visto bueno de seguridad y operación, el de ubicación etc.
- 1.3 Dispensa.- exonera a los particulares de la obligación de satisfacer determinados requisitos o de -- cumplir partes de alguna norma general, bajo la -- condición de que esté expresamente señalada en una ley.
- 1.4 Autorización, licencia o permiso.- mediante este -- acto se levantan o remueven restricciones legalmente establecidas, para el ejercicio de determinado derecho preexistente de un particular, una vez que se han satisfecho los requisitos o condiciones que la ley señala para el efecto; en este caso se encuentran las licencias de construcción, las de funcionamiento de giros mercantiles, las sanitarias, los permisos para anuncios, etc.
- 1.5 Concesión.- crea derechos o facultades para los -- particulares sobre la materia de la concesión, en los casos en los que no existen previamente y que por lo tanto sólo pueden afectarse en razón de ésta. La concesión para explotar minas es un ejemplo típico.

2.- Actos destinados a restringir la esfera jurídica de los particulares:

- 2.1 Orden Administrativa.- impone a los particulares obligaciones de dar, hacer o no hacer, constituyendo según sea el caso, mandatos o prohibiciones
- 2.2 Expropiación.- la imposición del Estado a un particular de la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, de acuerdo al procedimiento y requisitos legalmente establecidos para el efecto
- 2.3 Sanción.- es el ejercicio de la coacción por parte de la autoridad administrativa sobre los particulares cuando éstos se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes administrativas; es decir, constituye el castigo a la infracción de las leyes, mandatos o prohibiciones
- 2.4 Ejecución.- cuando las obligaciones derivadas de actos de la Administración no son cumplidas voluntariamente por los particulares, ésta tiene la capacidad para proceder en forma directa -sin la intervención de los tribunales- a la ejecución de sus propias resoluciones. Este es el carácter executorio de las resoluciones administrativas

3.- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho:

- 3.1 Inscripción.- por parte de la autoridad administrativa de personas, bienes o de cualidades de cualquiera de éstos; en estos casos, la Administración da autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a ciertos estados o relaciones de la vida civil de los particulares. Por ejemplo, los actos de registro civil, de registro de la propiedad, de catastro, etc.
- 3.2 Expedición de constancias.- por parte de la autoridad administrativa, a solicitud de los particu-

lartes, respecto a ciertas cualidades de personas o bienes, tales como los certificados de no propiedad

3.3 Publicación y notificación.- tienen el propósito de dar a conocer las resoluciones administrativas que pueden ser antecedentes para otros actos; en este grupo se encuentran las publicaciones en los órganos oficiales de divulgación.

Ahora bien, frente a la Administración los particulares tienen derechos, que doctrinalmente pueden clasificarse en:

- Derecho al funcionamiento de la Administración y a las prestaciones de los servicios administrativos,
- Derecho a la legalidad de los actos que ejecuta la Administración y
- Derecho a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la Administración.

En este caso, interesa particularmente el derecho a la legalidad, que consiste en que los particulares pueden exigir a la Administración que apegue su actuación al marco jurídico que la rige, suponiéndose por lo tanto, que sus actos sean efectuados por los órganos competentes, bajo las formalidades y con la motivación y fin legalmente establecidos.

Al ser evaluados por las personas involucradas, "pueden -- ser considerados como actos apegados a derecho, en cuyo caso no existe ningún problema; o bien opinar que con dichos actos administrativos se ha violado alguno de los derechos establecidos en su beneficio por la Constitución o por el órgano legislativo"⁶, deteriorando con ésto último la imagen de la Administración -- frente a la ciudadanía.

6.- Alejandro Carrillo C., La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios..., p. 37.

CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Por su naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> Actos Materiales: no producen ningún efecto de derecho Actos Jurídicos: engendran consecuencias jurídicas.
Por las voluntades que intervienen en su formación	<ul style="list-style-type: none"> Acto Simple: está formado por una sola voluntad Acto Colegial: emana de un órgano único de la Administración, constituido por varios miembros, en cuyo caso habrán varias voluntades físicas, pero la administrativa será una sola Acto Complejo: se forma con el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración, tal como el Acuerdo Presidencial refrendado por los secretarios de despacho respaldables de los ramos afectados por éste
Por la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la Ley	<ul style="list-style-type: none"> Acto Obligatorio, reglado o vinculado: es la mera ejecución de la Ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho, sin apreciaciones subjetivas Acto Discrecional: tiene lugar cuando la Ley deja a la Administración la libertad de decidir su actuación por condiciones de carácter subjetivo, como la conveniencia, equidad
Por su radio de acción	<ul style="list-style-type: none"> Actos Internos: producen sus efectos en el seno de la organización administrativa, como las medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades administrativas Actos Externos: sus efectos trascienden fuera de la Administración, como en los casos de la - - prestación de servicios, la conservación del orden público, etc.
Por su finalidad	<ul style="list-style-type: none"> Decisiones o resoluciones: comprenden el fin principal de la actividad administrativa Actos de Ejecución: tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas cuando el obligado no lo hace voluntariamente. Por ejemplo, la facultad económico-coactiva
Por su contenido	<ul style="list-style-type: none"> Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares Actos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

**II. DIAGNOSTICO DE LA APLICACION DEL MARCO JURIDICO
ADMINISTRATIVO DE UNA DEPENDENCIA.**

1.- Aspectos generales del Departamento del Distrito Federal

1.1 Atribuciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 73, fracción VI, que el Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y que lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva.

El órgano de gobierno creado para este efecto por la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de Diciembre de 1928, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal y su titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación.

El 31 de Diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica -- del Departamento del Distrito Federal, en la que se definió la división de poderes en el Distrito Federal; ésta fué derogada por la Ley del mismo nombre, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1970, la cual estuvo vigente hasta 1978, al ser abrogada por una nueva ley.

El 27 de Diciembre de 1978, el Congreso de la Unión expidió la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 del mismo mes y año y que entró en vigor el 1° de enero siguiente; esta Ley, con las reformas o adiciones contenidas en el Decreto que para el efecto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de diciembre de 1983, se encuentra vigente a la fecha.

En su Capítulo Segundo, esta Ley trata acerca de la organización del Departamento del Distrito Federal, estableciendo en sus artículos 17 al 21 los asuntos que son de su competencia en diversas materias tales como gobierno, jurídica y administrativa, etc.

1.1.1 Gobierno.

Gobernar, "es conducir políticamente el conjunto del orga

nismo del Estado, La función gubernamental pasó, hacia mediados del siglo pasado, del legislativo al ejecutivo y, de este modo, gobernar se ha identificado gradualmente con administrar con sentido público"¹.

Según Ignacio Burgoa, el gobierno es "el conjunto de organismos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad"². En esta última acepción se distingue el elemento que más comunmente se entiende por gobierno, actuar por y con autoridad, en este caso, con la autoridad emanada de la propia Constitución.

Por otra parte, Gabino Fraga destaca que los actos de gobierno son aquellos que realiza el ejecutivo en su carácter de gobernante y comprenden los actos de "alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico, o en general de orden social"³

Dentro de las atribuciones que en materia de gobierno tiene conferidas el Departamento del Distrito Federal, las que se consideran más relevantes son las relativas a la administración de sus bienes de dominio público y privado; la formación de los padrones de habitantes y los de alistamiento de la Guardia Nacional en el D. F.; la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que las disposiciones señalan a las dependencias del propio Departamento; la vigilancia en cuanto a sus intereses territoriales; la imposición de sanciones por infracciones a -

- 1.- Gaetano Mosca, en: Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista, p. 265.
- 2.- Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional, p.385.
- 3.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p.65.

glamentos gubernativos; el mantenimiento de la seguridad y el orden público; la emisión de normas sobre la administración de reclusorios y centros de readaptación social; la expedición de licencias de giros mercantiles; la celebración de convenios -- con autoridades federales, estatales y municipales.

Las definiciones anotadas anteriormente, coinciden en señalar que gobernar se refiere a la conducción o alta dirección. En este sentido, las atribuciones señaladas como de gobierno en la mencionada Ley, en su mayor parte, pueden considerarse como de alta dirección, sin embargo, se incluyen algunas como la administración de sus bienes de dominio público y privado, que no deberían quedar comprendidas en esta categoría de atribuciones, sino en las relativas a la materia administrativa.

1.1.2 Jurídica administrativa.

En esta materia, el D.D.F., tiene encomendado el despacho de asuntos como la certificación de documentos expedidos por - funcionarios del propio Departamento; vigilancia sobre la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que sea - parte; coordinación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en cuanto a Jurados, registro civil, tribunales calificadores, notariado, consejo de tutelas, registro público de la propiedad y del comercio; vigilancia de la observancia y aplicación de la Ley Federal del -- Trabajo; asesoría jurídica gratuita; determinación de los casos de utilidad pública para expropiación; establecimiento de políticas relativas a la administración de recursos humanos, empleo y capacitación.

Los actos jurídicos son aquéllos que producen consecuencias jurídicas y se definen como "un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho"⁴. Dentro de este grupo de atribuciones, existen algunas que al igual que lo que indica la definición anterior, producen efectos de derecho, como la certificación y el registro, que hacen constar la existencia de un - -

4.- Gabino Fraga, Op. Cit., p. 30.

derecho o de un estado de derecho; o bien la celebración de -- contratos, que establecen derechos y obligaciones tanto para - el Departamento como para la otra parte contratante.

Asimismo encontramos atribuciones que no producen directa mente efectos de derecho, sino que coadyuvan para que estos - tengan lugar y en este caso, señalaremos la vigilancia del cum plimiento de disposiciones legales relativas a jurados y pan-- teones, y la propuesta de expropiación, caso en el que el De-- creto expropiatorio será el que produzca los efectos de derecho.

Por otra parte, por lo que respecta a las atribuciones -- que le confiere en materia administrativa, es evidente que se ajustan al criterio de considerar a la administración como lo "administrativo" de una institución, es decir, al manejo de re cursos, aún cuando se limita a los recursos humanos.

1.1.3 Hacienda.

Por Hacienda Pública se entiende el "conjunto de bienes - que una entidad pública (federación, estados, municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo"⁵.

De este modo, el Departamento del Distrito Federal, como responsable de la Hacienda Pública del D. F., debe exigir el cumplimiento de las prestaciones que existan a su favor y a su vez, cubrir las que tiene a su cargo. Para ello, la citada Ley Orgánica, le dá atribuciones para la formulación y propuesta - del anteproyecto de presupuesto anual de egresos; la planeación, programación y control de la inversión pública del D.D.F.; el control y vigilancia del ejercicio del presupuesto de egre sos; la proyección y cálculo de sus ingresos anuales y formu lación de disposiciones y leyes fiscales; la recaudación, custodia y administración de ingresos locales y federales; imposición de sanciones por violaciones a leyes fiscales locales; - ejercicio de la facultad económico coactiva entre otras.

5.- Ernesto Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Mexi canas, p. 20.

1.1.4 Obras y Servicios.

En materia de obras y servicios, el D.D.F., es competente para llevar a cabo el establecimiento de políticas, estrategias, líneas de acción y sistemas técnicos a que deben sujetarse la planeación urbana y el mejoramiento y protección del entorno ecológico de la ciudad de México; la vigilancia y evaluación de la contratación, ejecución y liquidación de obras y servicios; coordinación de los trabajos para sistemas de agua potable y alcantarillado; autorización de licencias para la ejecución de obras, alineamientos, construcciones y anuncios y la promoción de la eficiencia en la operación del transporte público.

Dentro de esta categoría de atribuciones se encuentran dos aspectos en relación con las obras, ya que están a su cargo la contratación, ejecución y liquidación de las obras públicas, que se definen como "todo trabajo que tenga como objeto la creación, la construcción, la conservación, o la modificación de los bienes inmuebles"⁶ públicos y también regula la ejecución de las obras privadas que realizan los particulares, mediante el otorgamiento de licencias para el efecto.

Por lo que corresponde a los servicios, en la misma Ley Orgánica son definidos como la "actividad organizada que realiza conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo"⁷.

En el D. F., la prestación de los servicios públicos, es responsabilidad del Departamento, sin embargo, por disposición del Presidente de la República puede encomendarla a particulares otorgándoles una concesión que deberá ser limitada y temporal. Existe también otra modalidad para la prestación de los servicios públicos y consiste en que puede ser prestado en co-

6.- Ley de Obras Públicas.

7.- Ley Orgánica del D.D.F., art. 23.

laboración con particulares, en cuyo caso, el Departamento será el responsable de su organización y dirección.

1.1.5 Social y Económica.

Finalmente, en esta materia corresponden al Departamento los siguientes asuntos, la promoción y el fomento de las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas; promoción de la generación de empleo; servicio y protección social; servicios médicos y quirúrgicos; así como la prestación del servicio de localización de personas y vehículos desaparecidos.

1.2 Estructura Orgánica

Para cumplir con sus atribuciones, el D.D.F., cuenta con una amplia estructura, cuya organización se da en los niveles central y descentralizado.

En el nivel central se incluyen las unidades administrativas centrales y los órganos desconcentrados, en los que están la Jefatura, 4 Secretarías Generales, 3 Coordinaciones Generales, Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General, 29 Direcciones Generales, 16 Delegaciones y 4 Órganos Desconcentrados.

Las Delegaciones y los cuatro órganos, considerados todos como desconcentrados, son los responsables de la ejecución de las políticas generales de gobierno en el lugar mismo en que la sociedad demanda de la Administración, la prestación de los servicios que son de su competencia.

En el nivel descentralizado, el D.D.F., como Sector tiene adscritas 10 entidades, que son preponderantemente empresas públicas de servicios que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, ya que la descentralización es una "forma administrativa mediante la cual el Estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta ciertos servicios o que produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio Estado determina"⁸. Dichas entidades son - el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano; Caja -

8.- Ignacio Pichardo P., Introducción a la Administración Pública de México, vol. II, p. 348.

de Previsión de la Policía del D. F.; Caja de Previsión para - Trabajadores a Lista de Raya; Corporación Mexicana de Impresión S. A., de C. V.; Sistema de Transporte Colectivo; Servicio de Transportes Eléctricos; Autotransportes Urbanos de Pasajeros; Industrial de Abastos; Central de Abastos y Servicios Metropolitanos.

1.3 Funciones.

Las instituciones o sistemas, convencionalmente pueden -- adoptar una división en áreas a subsistemas aplicable también a las funciones que realiza la Administración Pública, conforme a las siguientes:

- Area de Operación, cuyo propósito es cumplir los objetivos que le han sido encomendados a la institución, ya sea mediante la prestación de servicios o la producción de bienes; - ésta es el área encargada de la realización de las funciones - sustantivas, o sean las básicas de la institución.

- Area de Regulación, es responsable a través de la emisión de lineamientos y directrices de carácter general, de la orientación del desempeño de las funciones de la institución, es decir, de la programación y evaluación de las acciones; las funciones que realiza tienen la misma denominación.

- Area de Apoyo, en ésta se llevan a cabo las actividades - orientadas a proporcionar el apoyo logístico a la institución, contribuyendo de este modo al logro de sus objetivos; las funciones de apoyo o servicio comprenden básicamente la administración de los recursos humanos, materiales y financieros.

De acuerdo a este criterio, las funciones del D.D.F., pueden clasificarse en sustantivas, de regulación y de apoyo; sin embargo, a fin de evitar transcripciones innecesarias, la clasificación se efectúa por áreas, atendiendo al tipo de funciones que preponderantemente llevan a cabo.

Las áreas que básicamente realizan funciones sustantivas, son la Secretaría General de Gobierno, la de Desarrollo Social, la de Obras, la de Protección y Vialidad, la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (dependiente di-

recta de la Jefatura), Delegaciones, el Servicio Público de Localización Telefónica, la Comisión de Vialidad y de Transporte Urbano, los Almacenes para los Trabajadores, y la Comisión para el Desarrollo Rural.

Son responsables de las funciones de apoyo o servicios, -- las siguientes: la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas y la Dirección General de Programación y Presupuesto, (las dos últimas dependientes directas de la Jefatura).

En cuanto a las funciones de regulación, éstas son efectuadas por la Jefatura, la Contraloría General, la Coordinación - General Jurídica y la Dirección General de Programación y Presupuesto.

Al igual que en el resto de la Administración Pública, en el Departamento del Distrito Federal, sus funciones sustantivas son las que evidencian en mayor grado su capacidad de respuesta ante las demandas de la ciudadanía, de ahí que los resultados de su ejecución sean sumamente relevantes.

1.4 Avances 1982-1988.

De los resultados presentados por el propio Departamento en su autoevaluación del período comprendido entre 1982 y 1988 se exponen algunas cifras que se consideran significativas para el objetivo de este trabajo, por corresponder básicamente a atribuciones en materia de gobierno y jurídica:

- "- Otorgamiento de 98 000 licencias para el funcionamiento de giros mercantiles y de 40 777 de anuncios en la vía pública.
- Revalidación y autorización de permisos a 1 304 concesionarios de transporte público.
- Realización de 76 879 inspecciones de trabajo y seguridad industrial
- Incremento de un 80% en la concientización a trabajadores y empresarios de las ventajas que representan las comisiones mixtas de seguridad e higiene, al aumentar su registro en 10 570.

- Conciliación de 74 888 conflictos obrero-patronales
- Otorgamiento de 66 894 constancias de zonificación, 4 059 permisos para fusiones, subdivisiones o relotificaciones de predios, 2 489 licencias para uso del suelo urbano y 325 permisos y licencias para el uso del suelo rural
- Regularización de la tenencia de la tierra en 376 268 lotes, con una superficie global de 74 792 043 metros cuadrados.
- Prestación de asesoría jurídica y defensoría de oficio en materia civil, penal, familiar, administrativa y -- del fuero común en 1 199 905 asuntos
- Realización de 6 822 580 acciones de inscripción, consulta y expedición de constancias registrales en materia de propiedad y del comercio!⁹

2.- Auditoría de legalidad a actos jurídicos y de gobierno. Durante los años de 1987 y 1988, el Organismo Interno de Control del Departamento del Distrito Federal llevó a cabo, entre otras, 18 auditorías de legalidad a 11 diferentes áreas del propio Departamento, entre Direcciones Generales y Delegaciones.

Las atribuciones conferidas al D.D.F., en su Ley Orgánica se encuentran divididas -como se mencionó anteriormente- por materias en: de Gobierno, Jurídicas, Administrativas, de Hacienda, de Obras y Servicios y Socioeconómicas. En este sentido, las auditorías realizadas correspondieron a:

- 11 auditorías a 6 funciones derivadas de atribuciones en materia de Gobierno
- 6 auditorías a igual número de funciones derivadas de atribuciones en materia jurídica.
- 1 auditoría a una función en materia de servicios.

9.- Fuente: Informe de Autoevaluación 1982-1988 del Departamento del Distrito Federal, Noviembre de 1988.

Los resultados obtenidos, dan un panorama general acerca de la situación que presentan los actos de gobierno y jurídicos en relación con las disposiciones legales que los regulan.

Por lo anterior, se ha incluido en el siguiente apartado la descripción de las funciones auditadas, la atribución de - la que derivan, su objeto, las disposiciones que les son aplicables, etc.

2.1 Descripción de las funciones auditadas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el Reglamento Interior del propio Departamento, son aplicables en todas y cada una de las funciones que se analizan a continuación, independientemente de que éstas sean reguladas por otros ordenamientos específicos.

ATRIBUCION EN MATERIA: De Gobierno

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Hacer cumplir disposiciones legales y reglamentarias aplicables a una actividad particular

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Controlar y ejecutar las visitas de inspección de apertura y funcionamiento de estacionamientos públicos de vehículos en el Distrito Federal, así como sancionar las propias licencias previamente a su expedición"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Reglamento de Estacionamientos para vehículos en el D. F.

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Sanción a la expedición de licencias de funcionamiento de estacionamientos públicos de vehículos previamente a su expedición por parte de las Delegaciones

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, no existe
- Indirecta, con los solicitantes de este tipo de licencias, así como con los usuarios de los estacionamientos.

ATRIBUCION EN MATERIA: De Gobierno

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Dar validéz a una relación de la vi
da civil de los particulares

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Acordar y sancionar la proce-
dencia o improcedencia de la regulariza-
ción de predios propiedad particular...
Intervenir en la testificación y firma
de convenios de regularización y proto-
colización de testimonios"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Ley de Desarrollo Urbano del Distri-
to Federal
- 2.- Reglamento de Zonificación para el -
Distrito Federal
- 3.- Circular No. 1(12)85 del Jefe del De
partamento del Distrito Federal

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Incorporación (admisión) de inmuebles
propiedad particular al programa inte-
gral de regularización
- Formulación de convenios de regulariza-
ción
- Promoción y substanciación de juicios
de prescripción positiva y de inmatricu-
lación judicial

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, con los poseedores de bienes
inmuebles objeto de la regularización
- Indirecta, con los propietarios de los
predios

ATRIBUCION EN MATERIA: de Gobierno

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: "Administrar los reclusorios y centros de readaptación social para arrestados, procesados y sentenciados, dirigiendo el sistema penitenciario del Distrito Federal

....proporcionar a los internos de los - centros de reclusión, apoyos a su economía familiar, mediante la producción de bienes en las unidades de trabajo"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Ley que establece las Normas Mínimas sobre readaptación social de sentenciados
- 2.- Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Registro y control de internos
- Celebración de contratos de industria

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, con los indiciados, procesados y sentenciados y con los contratantes de servicios para la industria
- Indirecta: no existe

ATRIBUCION EN MATERIA: De Gobierno

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Hacer cumplir la normatividad en materia de faltas de policía

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Administrar los Tribunales Calificadores y vigilar el cumplimiento de los reglamentos gubernativos que rigen - en el Distrito Federal, aplicándolos, en su caso; así como levantar las actas, calificarlas e imponer las sanciones correspondientes a los ciudadanos que se - hagan acreedores por violaciones a los - mismos"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del - Distrito Federal
- 2.- Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía....

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Calificación de sanciones
- Imposición de sanciones

RELACION CON LA CIUDADANIA:

Directa, con las personas que infringen reglamentos gubernativos
Indirecta, no existe

ATRIBUCION EN MATERIA: de Gobierno

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Regular una actividad particular

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de giros -- mercantiles y mantener actualizado el Padrón correspondiente"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal
- 2.- Reglamento de Construcciones del Distrito Federal

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Expedición de licencias de funcionamiento de giros mercantiles
- Registro y Revalidación de licencias
- Cancelación de licencias

RELACION CON LA CIUDADANIA:

Directa, con los solicitantes y poseedores de licencias de funcionamiento de giros mercantiles

Indirecta, con la ciudadanía en general

ATRIBUCION EN MATERIA: Jurídica

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Vigilar la observancia de la normatividad aplicable en una relación entre particulares

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Efectuar inspecciones de trabajo en los centros de jurisdicción local; calificar las infracciones a la Ley Federal del Trabajo y determinar e imponer - las sanciones correspondientes"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Ley Federal del Trabajo
- 2.- Reglamento de Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Inspecciones de trabajo y de seguridad e higiene
- Calificación de infracciones
- Registro de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, con empresarios y trabajadores de los centros de trabajo de jurisdicción local
- Indirecta, no existe.

ATRIBUCION EN MATERIA: Jurídica

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Dar validéz a una relación de la -
vida civil de los particulares

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Recibir, calificar y regis- -
trar la documentación (sobre bienes in-
muebles)...
Conceder constancias y certificaciones -
de las inscripciones y documentos regis-
trados"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Reglamento del Registro Público de -
la Propiedad

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Inscripción de bienes inmuebles
- Expedición de certificaciones

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, con las personas que deben --
hacer constar una situación relaciona-
da con la propiedad de bienes inmuebles.
- Indirecta, con la ciudadanía en gene-
ral.

ATRIBUCION EN MATERIA: Jurídica

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Dar validéz a una relación de la vi
da civil de los particulares

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Recibir, calificar y regis- -
trar la documentación (sobre comercio)
Conceder constancias y certificaciones -
de las inscripciones y documentos regis-
trados"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

Reglamento sobre el Registro Público del
Comercio

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Calificación (admisión) de actos de co
mercio
- Inscripción de actos de comercio
- Expedición de certificaciones

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, con las personas que deben ha
cer constar una situación relacionada
con un acto de comercio
- Indirecta, con la ciudadanía en gene--
ral.

ATRIBUCION EN MATERIA: Jurídica

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Prestar un servicio a particulares que lo requieran

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Brindar la defensoría de oficio en materia civil, familiar y penal
Proporcionar asesoría jurídica gratuita en casos de faltas administrativas, preventivas y penitenciarias a internos y procesados de los reclusorios del Distrito Federal"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Reglamento de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Prestación del servicio de defensoría de oficio

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, con las personas que requieren ser defendidas legalmente ante autoridades jurisdiccionales y que no están en posibilidades de contratar este servicio con un profesional particular
- Indirecta, Con la ciudadanía en general

ATRIBUCION EN MATERIA: Jurídica

TIPO DE FUNCION: de Regulación

OBJETO DE LA FUNCION: Supervisar el adecuado funcionamiento de un área sustantiva

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Vigilar y supervisar a los tribunales calificadores adscritos a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, con el fin de verificar que se apeguen a las disposiciones legales y criterios de la Coordinación General Jurídica"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y - Buen Gobierno del Distrito Federal.

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, no existe
- Indirecta, con las personas que son remitidas a los Tribunales Calificadores del Distrito Federal, por faltas a reglamentos gubernativos.

ATRIBUCION EN MATERIA: Jurídica

TIPO DE FUNCION: Adjetiva

OBJETO DE LA FUNCION: Contribuir a la recuperación de bienes propiedad del Departamento del Distrito Federal

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Representar jurídicamente al Departamento del Distrito Federal en los juicios en que sea parte"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Ley Orgánica del Departamento del --
Departamento del Distrito Federal
- 2.- Reglamento Interior del Departamento
del Distrito Federal

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Representación jurídica del Departamento
del Distrito Federal en juicios por
daños causados a sus bienes
- Gestión extrajudicial

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, en los casos en que particulares
se ven involucrados en daños a bienes
propiedad del Departamento
- Indirecta, con la ciudadanía en gene--
ral.

ATRIBUCION EN MATERIA: de Servicios

TIPO DE FUNCION: Sustantiva

OBJETO DE LA FUNCION: Regular un servicio que se concesi
na a particulares

DESCRIPCION DE LA FUNCION: "Otorgar o cancelar en su caso,
con la intervenci3n de otras autoridades
competentes, las autorizaciones para el
funcionamiento de sitios y terminales de
servicio p3blico (de transporte) tanto -
de pasajeros como de carga"

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS APLICABLES:

- 1.- Reglamento de Tr3nsito del D. F.
- 2.- Reglamento para el Servicio P3blico
de Transporte de Pasajeros en el D.F.
- 3.- Reglamento de Transporte de Carga en
el D. F.

ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS:

- Autorizaci3n para el funcionamiento de
"sitios" de servicio p3blico de trans-
porte de pasajeros y de carga
- Rev3lidaci3n de autorizaciones para -
los "sitios"
- Cancelaci3n de 3stas autorizaciones.

RELACION CON LA CIUDADANIA:

- Directa, con los propietarios de veh3
culos de transporte que forman parte -
de un "sitio"
- Indirecta, con los usuarios del servi-
cio de transporte, as3 como con los ve-
cinos del lugar en el que se ubica el
"sitio"

2.2 Método empleado

El método seguido en el trabajo de campo para la ejecución de estas auditorías, en términos generales fué la comparación entre la normatividad considerada como el "deber ser" y la forma como se desarrollan las funciones en la práctica, o sea el "ser", en relación con aquéllas.

Las diferencias resultantes de la comparación fueron analizadas para determinar los incumplimientos a las disposiciones jurídico administrativas y las deficiencias en los sistemas de control que propician a su vez incumplimientos.

Asimismo, se consideró el criterio de las áreas auditadas respecto a la normatividad obsoleta que está vigente, pero que ya no es aplicable.

2.3 Resultados, (Análisis).

Para efectos de exposición en este trabajo, se analizaron 18 informes producto de las auditorías los cuales contienen 109 observaciones, determinándose que:

- De las 11 áreas en las que se efectuaron auditorías de legalidad, 10 presentaron cuando menos 2 tipos de incumplimientos a disposiciones que conforman su marco jurídico administrativo y 1 área deficiencias de control interno en actos jurídicos.
- De un total de 26 disposiciones jurídico administrativas cuyo cumplimiento fué revisado, 23 presentaron irregularidades en cuando menos un artículo.
- De las 109 observaciones resultantes, 80, o sea el 73%, corresponden a incumplimientos de disposiciones jurídico administrativas y 29, es decir, el 27% restante, a deficiencias de control interno.
- Considerando las 80 observaciones como el total de incumplimientos, éstas se integran por 23 (29%), relativas a omisiones de requisitos; 34 (42%), a alteraciones de procedimientos; 3 (4%), son incumplimientos por necesidades específicas de la Administración; y las 20 restantes (25%), de diversa índole.

Es necesario aclarar que esta clasificación se efectuó - con base en los criterios seguidos en cada uno de los informes, con objeto de no desvirtuar su contenido.

Asimismo, se destaca el hecho de que aún cuando las irregularidades que dieron lugar a las observaciones no se presentaron en el cien por ciento de los casos analizados, si son - relevantes, pues de acuerdo a los informes, en las pruebas selectivas efectuadas durante las auditorías, se detectó un número significativo de éstas.

En el Cuadro No. 2, al final de la exposición de resultados, se muestra la distribución de las observaciones formuladas, de acuerdo a su incidencia en las funciones auditadas.

En virtud de que no es posible detallar los resultados - por su naturaleza confidencial y de que éstos son comunes en varias de las áreas, se presentan las observaciones agrupadas en:

2.3.1 Incumplimientos a las disposiciones legales - - aplicables en el desempeño de las funciones auditadas.

2.3.1.1 Omisiones por parte de la autoridad, de requisitos legalmente establecidos para el otorgamiento de licencias o autorizaciones tales como:

- De las inspecciones que se deben llevar a - cabo previamente al otorgamiento, para comprobar que las condiciones físicas del objeto de la autorización o licencia, son las - idóneas para la adecuada prestación de un - servicio;
- de la constancia de zonificación o licencia de uso especial del suelo, la cual es necesaria para comprobar que el área competente ha verificado y autorizado el uso del suelo, de acuerdo a lo establecido en los Planes - Parciales de Desarrollo de las Delegaciones;

- del Visto Bueno de Seguridad y Operación, - que es la forma de comprobar que los inmuebles en los que por su naturaleza existen - concentraciones humanas, como es el caso de los restaurantes, centros nocturnos, bares, cabarets, etc., ofrecen todas las medidas - de seguridad para su operación, y que por - lo tanto, no se pone en riesgo la seguridad física de los asistentes.

En términos de simplificación de trámites, estas omisiones estarían justificadas; sin embargo, no sólo no están consideradas dentro de las acciones de simplificación administrativa emprendidas por el Departamento del Distrito Federal, si no que derivan en problemas que van desde inconformidades de la ciudadanía al resultar afectados por estos actos de autoridad, como en el caso de permitir la ubicación de un bar en - una zona habitacional, hasta el poner en riesgo la integridad física de las personas que asisten a algún centro de reunión, cuya seguridad no ha sido verificada, ante la posibilidad de un siniestro.

Desde luego, estos casos no se presentan en todas las - áreas que son responsables de las funciones; sin embargo, son significativos por los efectos directos o indirectos que tienen sobre la ciudadanía.

2.3.1.2 Alteraciones en procedimientos en relación -- con los legalmente establecidos:

- En las inspecciones a giros reglamentados, en ocasiones se omite el levantamiento de - actas en las que se haga constar la situación encontrada, así como la comunicación - al particular del derecho que tiene para in conformarse con los resultados;
- en impartición de justicia de barandilla, - se dan casos en los que no se informa a los

presuntos infractores los derechos que tienen, tales como ser asistido por persona de su confianza, hacer una llamada telefónica, etc., no se deja constancia adecuada del -- desahogo de la audiencia, ni se efectúan los registros señalados por la ley.

Estas alteraciones en el desarrollo de los procedimientos no son generales, pero si frecuentes, ocasionando con ello serios perjuicios a la ciudadanía que se ve involucrada en -- cualquiera de estos casos. En el primero, muchos responsables de establecimientos mercantiles ignoran que tienen un término para inconformarse respecto a los resultados de las inspecciones ofreciendo pruebas a su favor, y optan por negociar con el personal que las practica a fin de no ser sancionados.

El caso de incumplimiento en la impartición de justicia, es más grave, pues se afectan los derechos constitucionales de los individuos.

2.3.1.3 Por necesidades de la Administración.

Las observaciones que pueden incluirse en este apartado son mínimas y se refieren principalmente a simplificación de formatos e informes, así como a la eliminación de puestos innecesarios.

2.3.1.4 Diversos.

Las demás irregularidades detectadas son muy variadas y por ello es difícil tratar de clasificarlas en alguno de los tres grupos anteriores, pero no por esto son menos relevantes, pues constituyen incumplimientos a obligaciones que la ley señala expresamente y que afectan directa o indirectamente a la ciudadanía, por ejemplo:

- Deficiencias en los registros que los reclusorios y centros de readaptación social del D. F., deben llevar de los internos.

- cobertura insuficiente del servicio de defensoría de oficio, toda vez que hay agencias del Ministerio Público en las que no se encuentra adscrito un defensor de oficio, tal como debe ser de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales que rigen la materia; así como la falta de control adecuado sobre las actividades de este personal, por deficiencias en la información que rinden para el efecto;
- falta de emisión de resoluciones por parte de las autoridades responsables, sobre solicitudes formuladas por particulares para licencias o autorizaciones; o bien, emisión de resoluciones verbales en las que se omiten la motivación y la fundamentación legal que debe sustentar a cualquier resolución;
- cobros indebidos a particulares por conceptos no especificados legalmente como requisitos para determinados trámites.

2.3.2 Deficiencias en los sistemas de control.

Estas deficiencias no constituyen por si mismas incumplimientos a disposiciones jurídico administrativas, pero si los propician. Las que más frecuentemente se detectaron, ordenadas conforme a su mayor grado de recurrencia son:

- deficiente manejo de información, tanto cualitativa como cuantitativa;
- falta de una clara división de funciones y de limitación de responsabilidades;
- inexistencia o inadecuada difusión de políticas.

DISTRIBUCION DE IRREGULARIDADES POR FUNCIONES

IRREGULARIDADES POR: FUNCION	OMISION DE REQUISITOS	ALTERACION DE PROCEDIMIENTOS	POR NECESIDADES DE LA ADMINISTRACION	DIVERSAS	DEFICIENCIAS DE CONTROL.
Expedición de licencias de funcionamiento de sitios y terminales de transporte	3	4		2	
Sanción previa a la expedición de licencias para estacionamientos públicos de vehículos		1	1		2
Representación de trabajadores en conflictos obreo-patronales	2	1			1
Inspección e higiene en centros de trabajo		1			
Regularización de inmuebles propiedad particular	1	5		3	2
Inscripción y certificación de inmuebles	1	2	1		4
Inscripción y certificación de actos de comercio	1				1
Actos jurídico-administrativos relativos a indiciados, procesados y sentenciados	2			3	2
Defensoría de oficio	6	1		6	4
Supervisión a Juzgados Calif.	1				2
Daños a bienes del D. D. F.					6
Funcionamiento Jgdos. Calif.		10		1	3
Expedición de licencias para giros mercantiles	6	9	1	5	2
TOTAL	23	34	3	20	29

III. EL PAPEL DE LA AUDITORIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.- El Control dentro del Proceso Administrativo.

Con el objeto de ubicar a la auditoría en el contexto del que hacer administrativo, iniciamos con la exposición de algunos aspectos fundamentales del control, que es la etapa del proceso administrativo a la que ésta corresponde.

Como sabemos, diversos autores coinciden en señalar que el proceso administrativo está compuesto fundamentalmente por cinco etapas, que son:

- Planeación, que consiste en "fijar el curso de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesarias para su realización"¹, es decir, el establecimiento de los objetivos y la definición de las políticas a seguir.

- Organización, "es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados"². La organización permite establecer una estructura acorde a las necesidades, para la división y asignación del trabajo que se va a realizar en la institución para lograr el cumplimiento de los objetivos que tiene establecidos.

- Integración, esta es la etapa del proceso en la que se obtienen los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos necesarios para el funcionamiento de la institución; "es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social"³.

- Dirección, es la etapa en la que se logra "la realización efectiva de todo lo planeado por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente,

1.- Reyes Ponce, Agustín, Administración de Empresas, p. 165.

2.- Ibid., p. 212.

3.- Ibid., p. 256.

ya, con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas"⁴. Para Fayol, la dirección es hacer funcionar a la institución una vez que ésta se ha constituido. En esta etapa, a través de la conducción, se ejecutan las acciones tendientes al logro de los objetivos.

- Control, se ha definido como la "medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los ya esperados, ya sea total ó parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes"⁵. Aún cuando se le considera como la última fase del proceso administrativo, el control se encuentra presente en todas las demás etapas del mismo, ya que es la forma de asegurar que cada una de ellas se cumplirá adecuadamente, por lo que el control se considera una actividad permanente y continúa.

El control, por lo tanto, implica la verificación de lo realizado contra objetivos y planes ó políticas previamente establecidos, es decir, no podríamos controlar acciones y resultados, si no sabemos anticipadamente que deseamos obtener.

Evidentemente, uno de los rasgos más importantes del control es su efecto, pues carecería de sentido si no alcanzara su concreción en la corrección ó reorientación de las acciones oportuna y efectivamente, pues de no ser así, no estaría cumpliendo con su razón de ser.

1.1 Principios

Algunos de los principios en los que se basa el control, según Koontz y O'Donnell, son:

- "Debe estar basado en planes, constituyendo ellos prerrequisitos para el control y asegurándose a través suyo el cumplimiento de las metas.

- Debe basarse en objetivos para recibir orientación hacia lo que debe conocerse y posteriormente para poder actuar de manera correctiva cuando sea necesario.

4.- Ibid., p. 305.

5.- Ibid., p. 355.

- Tener proyección, es decir, servir para orientar las futuras acciones.

- Establecimiento de estándares confiables y que, junto con el principio de comparación, aplicable a través de metas ó normas predeterminadas, le sirvan para satisfacer los planes y objetivos"⁶.

En términos generales, estos principios aluden a la necesidad de contar con cursos de acción previamente establecidos, así como con objetivos y metas que se constituyan en parámetros para efectos de la comparación, y finalmente, a su acción correctiva.

1.2 Tipos de Control.

En el ámbito de la Administración Pública se ejercen diversos tipos de control, que pueden ser clasificados de acuerdo a la materia objeto del control, o sea conforme a los objetivos específicos que persigue; de acuerdo al tiempo en que se aplica, ó bien, al responsable de su ejercicio.

1.2.1 En este sentido, Ignacio Pichardo hace una clasificación del control de acuerdo a sus objetivos específicos:

- "Control de legalidad, significa la comparación entre lo previsto y lo dispuesto por las leyes, reglamentos y todos aquellos ordenamientos jurídicos, y la forma que se actúa

- Control de gasto presupuestario, tiene como aspecto básico de comparación el ejercicio del presupuesto de egresos, con el fin de conocer si los gastos hechos por una institución se ajustan al mismo; es decir, si lo gastado concuerda con las partidas respectivas,...

- Control de procedencia, muestra que quien recibe un pago del organismo sea acreedor del mismo.

- Control de disponibilidad ó de saldos, asegura la existencia de fondos financieros para cubrir una obligación de pago antes de elaborar los documentos respectivos.

- Control de rendimientos, permite la comparación de estándares existentes del organismo. Muestra la forma de utilización de los elementos, sean materiales ó humanos.

- Control de políticas, planes y programas; indica el alcance de objetivos originales; se comparan las normas establecidas en los objetivos frente a la realidad física resultante⁷.

1.2.2 De acuerdo al criterio de clasificación por el tiempo en que se aplica, el control puede dividirse en:

- Control previo, que es aquel que se establece antes de que se lleven a cabo las operaciones, y está constituido por el establecimiento de planes, políticas, normas, programas, etc.; toda vez que por sí mismos señalan pautas a seguir, disminuyendo la posibilidad de errores.

- Control concomitante, que es el que se ejerce durante el desarrollo o ejecución de las operaciones, generalmente se lleva a cabo a través de la supervisión o mediante sistemas de control automático.

Control posterior, como su nombre lo indica, tiene lugar después de que se han efectuado las operaciones, es decir, se aplica sobre resultados y como ejemplo más representativo de este tipo tenemos la práctica de la auditoría.

1.2.3 Atendiendo al órgano que es responsable del ejercicio del control, éste puede clasificarse en:

- Control interno, que es el que se ejerce al interior de cada una de las dependencias o entidades y está constituido por el "plan de organización y el conjunto de métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia ó entidad para salvaguardar sus recursos, obtener la suficiente información oportuna y confiable, promover la eficiencia operacional y asegurar la observancia de las leyes, normas y políticas en vigor"⁸.

- Control externo, que es el que se ejerce por un órgano ajeno a la dependencia ó entidad, legalmente facultado para el efecto, en el caso de México, básicamente se da a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

7.- Ignacio Pichardo P., Introducción a la Administración Pública de México, pp. 119 y 120.

8.- SCGF, Boletín "B" Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental, p. 19.

2.- La Auditoría como medio de control.

El ejercicio del control en las organizaciones está basado en muy diversos medios, que abarcan desde la implantación de mecanismos de control interno, por parte de cada una de ellas, orientados a la promoción de la eficiencia operacional y a la "prevención de errores y fraudes (y que) requieren de la existencia de una buena organización administrativa y contable"⁹; hasta aquéllos de los que se valen las áreas que tienen expresamente encomendado el desarrollo de funciones de control, en el caso de la administración pública.

Entre los últimos, se encuentra la emisión de normatividad, - la contabilidad gubernamental, el control presupuestario, la auditoría, etc.

En cuanto a la emisión de normatividad, se puede apuntar que es un tipo de control preventivo, pues establece anticipadamente - obligaciones a cumplir.

La contabilidad gubernamental como medio de control, sirve para "registrar todas las operaciones presupuestarias y patrimoniales de las organizaciones, analizando también la documentación de todas las operaciones a realizar. Es un elemento básico para llevar el registro de las operaciones efectuadas y obtener conclusiones"¹⁰.

El control presupuestario, por otra parte, es el "análisis - que se practica con base a la información periódica del presupuesto de egresos a través de comparaciones que se efectúan con objeto de detectar si se cumplieron o no las metas propuestas"¹¹.

Para Ignacio Pichardo, la auditoría "consiste en la revisión detallada y amplia de todas las operaciones financieras y administrativas; se lleva a cabo posteriormente a su ejecución y proporciona elementos para la evaluación de éstas"¹².

- 9.- Francisco Blanco I., El Control Integrado de Gestión, p.70.
 10.- Ignacio Pichardo P., Op. Cit., p.120.
 11.- Ramón Aguirre V., La Función de Control en la Administración Pública, en Revista de Administración Pública N° 24, p. 124.
 12.- Ignacio Pichardo P., Op. Cit., p. 120.

Efectivamente, como un medio de control la auditoría permite llevar a cabo la revisión sistemática de una institución, con el objeto de asegurarse de que su operación es la esperada, permitiendo abarcar todos y cada uno de los aspectos de la misma, ya sea el financiero, el técnico, el legal, etc.

Por otra parte, "el ciclo de control administrativo, como todo ciclo de control, se basa en el principio de la retroalimentación (a través de la cual), observamos los resultados obtenidos, que se comparan con los objetivos y se toman (en su caso), las medidas correctivas que logren los resultados apetecidos"¹³. En este sentido, la auditoría proporciona información que permite conocer la situación que impera en las áreas u operaciones objeto del exámen, propiciando de este modo la toma de decisiones y en su caso, la adopción de las medidas correctivas necesarias.

Del mismo modo que el control, la auditoría puede ser interna o externa, de acuerdo al órgano que la realiza.

La auditoría interna es aquella que se practica a una organización, por un órgano dependiente de la misma pero ajeno a las operaciones de ésta, para conservar la imparcialidad de criterio de los auditores. "Aún cuando exista dependencia económica (de los auditores), es requisito indispensable para su buen funcionamiento - que exista una absoluta independencia mental y jerárquica, para que puedan cumplirse sus objetivos"¹⁴.

La auditoría se considera externa cuando es llevada a cabo por profesionales independientes de la organización, y que en consecuencia no guardan una relación jerárquica con respecto a la misma.

En el sector público, la auditoría que se practica a sus propias dependencias y entidades, por parte de personal adscrito a órganos dependientes de las mismas se conoce como auditoría interna gubernamental. La auditoría externa es realizada por profesionales independientes contratados expresamente para esos efectos.

13.- Jose Luis Mora, Introducción a la Informática, p. 19.

14.- Alfredo Adam A., La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, p. 18.

3.- La Auditoría Interna Gubernamental.

El Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ha de finido a la auditoría como el "examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones, recomendaciones y el correspondiente dictamen profesional"¹⁵.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, adopta una definición más amplia y completa que coincidiendo con la del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, no circunscribe la revisión a operaciones financieras o administrativas, sino que la hace extensiva a todo tipo de operaciones, al decir que la auditoría interna gubernamental "es una función independiente y de apoyo a la función directiva, que se orienta básicamente a la verificación, examen y evaluación de las operaciones realizadas y de los sistemas de control establecidos, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están alcanzando las metas y objetivos; vigila además que el manejo y aplicación de los recursos responda a las políticas dictadas en la materia por el ejecutivo federal"¹⁶.

Atendiendo a esta definición, se puede afirmar que la auditoría no es privativa de una profesión específica, como se consideraba anteriormente debido a sus orígenes vinculados directamente con la actividad contable, ya que dependiendo de las actividades u operaciones que sean objeto de la revisión, se requerirá de profesionistas con especialidades diversas, de tal forma que esta especialización permita efectuar el análisis y la evaluación con base en los criterios de cada una de ellas y obtener resultados más objetivos.

Inclusive, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación señala que la auditoría gubernamental es "todo lo que atañe a la revisión de las operaciones del Gobierno, del Estado, de la Administración Pública Federal en cualquiera de sus niveles"¹⁷,

15.- Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, Informe del Presidente del Instituto (1976-1978), p. 3.

16.- SCGF, El Control y la Auditoría Interna, Boletín S/N, p.3

17.- SCGF, Apuntes del curso de Auditoría Interna Gubernamental.

reafirmando con ello el carácter multidisciplinario que actualmente tiene la auditoría.

3.1 Objetivo.

Como mencionamos anteriormente, el ciclo de control se basa en la retroalimentación, a través de la cual se observan los resultados que se comparan con los objetivos para la adopción de las medidas correctivas necesarias. Como resultado de la revisión, se obtiene información de gran utilidad para la toma de decisiones. Asimismo, se sugieren medidas correctivas que permitan eliminar las irregularidades detectadas durante ésta y evitar su recurrencia.

Por ello, el objetivo de la auditoría interna gubernamental es "revisar y evaluar los sistemas, tanto de operación como los de registro, control e información, con la finalidad de determinar si éstos operan adecuadamente de acuerdo a las funciones establecidas y si contribuyen a alcanzar las metas y objetivos previstos y evaluar la economía, eficiencia y eficacia con que se logran las metas, en relación con los presupuestos asignados; así como proponer recomendaciones que propicien el mejor desarrollo de las actividades auditadas"¹⁸.

3.2 Clasificación.

Considerando el tipo de operaciones que son revisadas mediante auditorías, las más generalizadas en el ámbito del sector público son la financiera, la operacional y la técnica, de las cuales se hace una breve descripción.

3.2.1 Financiera. Comprende la verificación de las operaciones, registros, informes, y estados financieros de un período determinado; la determinación del grado de cumplimiento de las disposiciones legales y políticas aplicables en la materia; la verificación de los procedimientos contables y administrativos; así como de los mecanismos de control interno establecidos, con la finalidad de emitir una opinión acerca de la razonabilidad de las cifras presentadas. Este tipo de auditoría contribuye a la salvaguarda de -

18.- Alfredo Adam Adam, la Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, p. 17.

los activos, la promoción de la eficiencia y al cumplimiento de las disposiciones que en materia financiera emiten las autoridades competentes.

3.2.2 Operacional. "Consiste en el examen de las áreas de operación de una empresa, institución, sección de gobierno ó de cualquier parte de una entidad para determinar si se tienen los controles para operar con eficiencia, tendiendo a la disminución de costos para incrementar la productividad"¹⁹. De acuerdo a los pronunciamientos que emitió el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras en 1978, la auditoría operacional debe comprender entre sus etapas la revisión y evaluación del sistema de control interno, el examen y evaluación de la eficiencia, eficacia y economía con que se han utilizado los recursos humanos, materiales y financieros; así como la revisión y evaluación de los resultados de las operaciones programadas, a fin de determinar si se han alcanzado satisfactoriamente las metas previamente establecidas.

3.2.3 Técnica. Esta clasificación obedece a la misma variedad de funciones que pueden llevarse a cabo en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública y dentro de ésta se encuentra la auditoría de obras, en informática, de legalidad, etc. Conviene aclarar que este tipo de auditorías puede incluir diversos aspectos de la operación y por lo mismo, requerir de personal auditor con diversas especialidades.

3.3 Normas Generales de Auditoría.

Organismos profesionales como el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, el Instituto Mexicano de Auditores Internos y el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras entre otros, han adoptado normas cuya observancia es obligatoria en el desarrollo de la auditoría. Dichas normas son "los requisitos de calidad relativos al auditor y al trabajo que desempeña"²⁰.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación emitió las Normas Básicas de Auditoría Gubernamental, -

19.- Idem.

20.- Alfredo Adam Adam, Op. Cit., p.44.

que son prácticamente las mismas que las de los mencionados organismos, aunque adecuadas a las circunstancias del sector público.

Las normas se han dividido en tres grupos, como se indica:

3.3.1 Normas Personales, éstas se refieren a las cualidades o características que el auditor debe tener y mantener durante el desarrollo de su trabajo de auditoría.

3.3.2 Normas relativas a la ejecución del trabajo, se refieren a los elementos básicos que el auditor debe tener presentes para realizar el trabajo con cuidado y diligencia profesionales.

3.3.3 Normas relativas a la información, que básicamente tratan sobre las características y el contenido que debe presentar el informe de auditoría. En el caso de las normas emitidas por SCGF, este punto se hace extensivo al seguimiento de las recomendaciones propuestas como resultado de la revisión practicada.

De acuerdo con las normas personales, el auditor debe ser autónomo con respecto de las actividades que audita y conservar una actitud de independencia mental que le permita ser imparcial en su juicio, además deberá basarse en hechos y evidencias que apoyen la veracidad de los actos, documentos y situaciones analizados, a fin de ser objetivo en su análisis.

Las normas sobre la ejecución del trabajo establecen aspectos fundamentales que el auditor desarrollará durante su labor, iniciando con la planeación, a fin de evitar la improvisación y el derroche de recursos. Asimismo, deberá efectuar el examen y evaluación del control interno, lo que le permitirá además de proponer mejoras al mismo, precisar la naturaleza, extensión y oportunidad que dará a los procedimientos de auditoría.

También dentro de estas normas, se señala que la evidencia que se obtenga deberá ser suficiente, competente y pertinente para poder fundamentar objetiva y razonablemente sus conclusiones y recomendaciones. Respecto a las irregularidades que se detecten, estas deberán ser comunicadas a las autoridades competentes a la brevedad posible a fin de que se tomen las medidas correctivas necesarias.

Finalmente, las normas relativas a la información señalan que al término de cada intervención, el auditor deberá presentar un in

forme que deberá contener su opinión acerca de los aspectos revisados. Las observaciones del auditor deberán ser relevantes, claras, concisas y objetivas y sus recomendaciones precisas, prácticas y orientadas a eliminar las irregularidades y deficiencias y a evitar su recurrencia.

Para que cumpla con su objetivo, el informe debe reunir ciertos atributos de calidad como son la oportunidad, integridad, competencia, relevancia, objetividad, convicción, claridad y utilidad.

Como puede apreciarse, estas normas no establecen el método, pero sí las pautas a seguir en la ejecución del trabajo de auditoría, para alcanzar resultados satisfactorios.

IV. AUDITORIA INTERNA DE LEGALIDAD .

1.- El control de la legalidad sobre los actos de la Administración Pública.

"En la vida de cualquier estado o sociedad existen tres fundamentales tipos de relaciones, a saber: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación"¹

Las relaciones de supra a subordinación surgen entre -- dos entidades colocadas en diferentes posiciones, por un lado, el Estado como persona jurídico política y sus órganos de autoridad y por otro, el gobernado. "En dichas relaciones, la - persona moral estatal y sus autoridades representan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, actos - autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos - - esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad"²

La regularidad en estas relaciones se asegura a nivel - constitucional, mediante el establecimiento de las garantías individuales que pueden considerarse como una relación de derecho que "existe entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña - en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal"³

La función administrativa pública se desarrolla sometida al principio de legalidad, que "consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. ... la legalidad significa conformidad con el derecho y es sinónimo de regularidad jurídica"⁴

Este principio, según el cual ningún órgano del Estado -

- 1.- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, p. 111.
- 2.- Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 112.
- 3.- Ibid., p. 111.
- 4.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 99.

puede llevar a cabo actos individuales que no estén previstos o autorizados por alguna disposición general anterior, "tiene en casi todos los estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental"⁵

De ahí que todo Estado de derecho disponga de las instituciones y procedimientos necesarios para salvaguardar los derechos de los particulares, tratando con ello de corregir - aquellos actos que implican abuso o desvío de poder, arbitrariedad o una interpretación inadecuada de las normas jurídicas.

En México, el principio de legalidad ha sido elevado al rango de garantía constitucional, consignado en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

El artículo 14, "es característico de un régimen respetuoso como el nuestro, de la libertad. Es regla general, propia de la forma de gobierno que tiene México, el que la autoridad -poder público- sólo puede hacer lo que la ley le autorice, - en tanto que los particulares o gobernados, están en libertad de efectuar no sólo aquello que la ley les permite, sino también lo que no les prohíbe. En ambos casos, autorización para gobernantes y prohibición para gobernados, deben constar expresamente en las leyes"⁶

Según la garantía consignada en la primera parte del artículo 16 constitucional, "Es absoluta la prohibición de ocasionar molestias a las personas, a sus familias, papeles o posesiones, si no es con una orden escrita, fundada y motivada por una autoridad que de acuerdo con una ley en vigor tenga - facultades expresas para realizar esos actos"⁷. Esta es la ga

5.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 99.

6.- Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, p. 47

7.- Ibid., pp. 49 y 50.

rantía que dentro de nuestro orden jurídico imparte mayor preservación o seguridad al gobernado, toda vez que, de acuerdo con Ignacio Burgoa, "por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México"⁸.

La fundamentación y motivación de la causa legal del -- procedimiento, son los aspectos esenciales de esta garantía. La fundamentación, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente -- realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice.no es sino consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite"⁹. Asimismo, los actos se deberán -- ejecutar en los términos y de acuerdo a lo que establece la -- ley en la que se encuentran previstos.

Por lo que respecta a la motivación, ésta "indica que -- las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general que se encuentra establecido -- por la ley"¹⁰.

De acuerdo a lo anterior, cualquier violación a las leyes o a las normas jurídicas de la categoría que fueren, implica la violación a la garantía de legalidad que la propia -- Constitución establece.

El control de la legalidad sobre los actos de la Administración Pública Mexicana, tradicionalmente se ha venido -- ejerciendo a través del sistema jurídico, por medio de tres -- formas diferentes, que son los recursos administrativos, el juicio contencioso-administrativo y finalmente, el juicio de amparo.

8.- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, p. 438.

9.- Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 439.

10.- Idem.

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular; afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada - la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"¹¹.

Para Andrés Serra Rojas, el recurso administrativo, "es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme"¹².

Son elementos característicos de los recursos administrativos, el que la ley determine ante que autoridad administrativa debe ser presentado; la fijación del plazo en que se puede interponer; así como la fijación del procedimiento para su tramitación.

El juicio contencioso-administrativo, también persigue la formalidad de la rectificación para los actos de autoridad, con la diferencia de que en este caso las demandas son interpuestas ante un órgano jurisdiccional autónomo, ya sea el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F., según corresponda; teniendo éste facultades decisorias independientes de la autoridad infractora, aún cuando administrativamente esté vinculada con ella. "Corresponde a este órgano jurisdiccional llevar todas las etapas procesales de la reclamación hasta dictar la sentencia correspondiente, en la misma forma en que se -- llevan los procesos judiciales"¹³.

Según el artículo 103 de la Constitución Política de -

11.- Gabino Fraga, Op. Cit., p. 439.

12.- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 477.

13.- J. Gabriel García Rojas, El Control de la Legalidad en la Administración Púb., en Revista de Administración Pública No. 24, p. 116.

los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los Tribunales - Federales resolver las controversias que se susciten por actos de autoridad que violen las garantías individuales. El artículo 107 señala que "en materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal". Es decir, "El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine"¹⁴

Este juicio representa la última instancia para que el particular pueda hacer rectificar los actos de la Administración cuando ello no se ha logrado por medio del recurso administrativo o del juicio contencioso administrativo.

Entre sus principales características se pueden anotar el que sólo puede promoverse por el gobernado afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad que estime inconstitucional; de él conocen los Tribunales de la Federación por ser los órganos judiciales federales del Estado; siempre se traduce en un juicio en el que la controversia a dirimir es si el acto de autoridad que se impugna es o no violatorio de la Constitución; y la sentencia dictada en dicho juicio, únicamente tiene eficacia en el caso concreto que se promueve.

Como se anotó anteriormente, en el sistema normativo, todas las reglas del juego se originan en la Constitución y una de las más importantes mediciones de la acción adminis--

14.- Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo, p. 177.

trativa del gobierno -medición a cargo del sistema político y social- es la constitucionalidad de dichos actos administrativos; por lo que todo administrador público debe procurar que sus actos se encuentren siempre apegados a derecho, a fin de no dar lugar a que se solicite la corrección o modificación judicial de dichos actos"¹⁵.

En este sentido, la Administración Pública Mexicana ha instrumentado -como se señaló en capítulos anteriores- diversos controles que hasta cierto punto constituyen elementos de protección de los derechos de los particulares, sin embargo, dichos controles están orientados más bien a garantizar su eficiencia y eficacia "y sólo por efecto reflejo, representan una garantía para el particular"¹⁶.

Por lo anterior, se considera necesario que exista un mecanismo mediante el cual, la propia Administración pueda ejercer control sobre la legalidad de sus actos, antes de que el particular agraviado interponga algún recurso o demanda.

2.- Auditoría de Legalidad.

De acuerdo a las consideraciones efectuadas en el capítulo anterior acerca del papel que juega la auditoría interna gubernamental como un medio de control, se estima conveniente que ésta sea empleada también para controlar la legalidad de los actos de gobierno que ejecuta la Administración Pública.

La auditoría de este tipo, es un campo particularmente interesante que hasta ahora ha sido soslayado, pero no por ello resulta menos necesario para el idóneo desempeño de la función pública.

15.- Alejandro Carrillo Castro, Op. Cit., p. 38

16.- Gabino Fraja, Op. Cit., p. 439

Ya en 1980, durante el Segundo Seminario de Entidades - Fiscalizadoras Gubernamentales, celebrado en la ciudad de México, se señaló la necesidad de evitar las múltiples deman-- das que se levantan en contra de la Administración Pública, ocasionadas en parte por la ausencia de un mecanismo que permita ejercer un control adecuado sobre su apego a la normatividad existente.

Por otra parte, "La auditoría de legalidad representa - el instrumento más idóneo y particularmente productivo para eliminar y depurar las deficiencias existentes en las disposiciones reglamentarias y administrativas, así como en su - aplicación"¹⁷.

En el mismo Seminario, la Contaduría Mayor de Hacienda, al exponer sobre la fiscalización de la cuenta Pública en México, afirmó que si en todas las entidades concurren situaciones y hechos de carácter legal, se ha considerado conveniente desarrollar programas de auditoría en esa área, con el fin de verificar aspectos tales como:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contra el Reglamento Interior de cada una de las entidades
- Acuerdos de creación de los organismos, así como sus modificaciones y las disposiciones especiales que se hubieren dictado, por medio de las correspondientes - actas de asambleas
- Contratos para efectos de análisis de los nombramientos, obras, arrendamientos, prestación de servicios, etc.
- Procedimiento para la elaboración de disposiciones legales

17.- Informe del Segundo Seminario de Entidades Fiscalizadoras Gubernamentales, México, 1980.

gales y reglamentarias, que emite la entidad para su operación y aplicación

- Procedimiento para el control y el desahogo de los juicios que se encuentran pendientes de resolución
- Análisis de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes para verificar su aplicación, obsolescencia y deficiencias, con el propósito de proponer en su caso, las modificaciones a que hubiere lugar"¹⁸.

2.1 Concepto.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación señala que la auditoría interna gubernamental con énfasis de legalidad "consiste en el exámen de la aplicación de lo previsto en las leyes, reglamentos y todos aquellos ordenamientos jurídicos que afectan a la dependencia o entidad, y la forma en que se aplican en el desarrollo de las actividades"¹⁹

Sin embargo, se considera que la auditoría de legalidad debe ir más allá del simple exámen de la forma en que se aplican los ordenamientos jurídicos, por lo que con base en la definición anotada en el capítulo anterior, puede conceptuarse como:

Una función independiente de apoyo a la función directiva que se orienta básicamente a la verificación, exámen y evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los actos de gobierno que realizan las dependencias, así como de los sistemas de control establecidos para el efecto, a fin de determinar el grado de apego a la ley

18.- Informe del Segundo Seminario de Entidades...,

19.- S. C. G. F., Apuntes del curso: Auditoría Interna Gubernamental.

galidad y la vigencia y aplicabilidad de su marco normativo.

2.2 Objetivo.

Como un medio para coadyuvar a garantizar la legalidad de los actos de gobierno que ejecuta la Administración, puede decirse que su objetivo es revisar y evaluar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos que regulan dichos actos, así como la vigencia y aplicabilidad de tales ordenamientos para proponer en su caso, recomendaciones que propicien su debida observancia o bien su modificación.

La información resultante de la auditoría y las recomendaciones propuestas, permitirán que los responsables de las áreas auditadas, adopten las medidas correctivas convenientes y de este modo evitar las desviaciones o irregularidades.

2.3 Método de la Auditoría de Legalidad.

Método, es el camino por el cual se llega a un cierto resultado, aún cuando este camino no hubiera sido reflejado de antemano de una manera explícita o refleja; también podríamos visualizarlo como la manera de hacer una cosa, siguiendo ciertos principios y cierto orden, para llegar a un resultado dado²⁰.

Para estar en condiciones de emitir su opinión en forma objetiva y profesional, el auditor debe basarse en un método que le permita reunir los elementos de juicio suficientes para obtener con certeza razonable, la convicción de que:

- Los hechos que refleja la documentación analizada son auténticos
- Se observaron, o no las disposiciones jurídico administrativas que regulan los actos analizados
- Los sistemas de control establecidos para la debida observancia de la normatividad son los adecuados
- Las disposiciones consideradas como marco jurídico adm

20.- Acosta Esparza, Daniel, Teoría, Metodología y Técnicas en la Investigación Social, p. 61.

nistrativo sean vigentes y aplicables.

El método para llevar a cabo una auditoría comprende en términos generales tres etapas, que son:

- 1.- La formulación del programa específico de trabajo;
- 2.- La ejecución del trabajo de campo; y
- 3.- La elaboración del informe de resultados.

2.3.1 Formulación del Programa Específico de Trabajo.

La función de auditoría al igual que las demás a cargo del Sector Público, está sujeta a una programación anual en la que se definen las revisiones que llevará a cabo el órgano interno de control de cada dependencia, su calendarización y los recursos humanos a emplear, con el fin de guiar su ejecución y controlar los resultados.

Cada una de las revisiones incluidas en dicha programación se orienta a aspectos particulares, requiriendo por ello de programas específicos que traduzcan las orientaciones generales en metas precisas y viables, vinculando los objetivos establecidos en el programa anual con las decisiones operativas de ejecución en auditoría.

La finalidad de programar específicamente cada auditoría es contar con un instrumento que guie la acción de los auditores en el campo de trabajo y sea punto de comparación para ejercer un adecuado control sobre el desarrollo, mejorando el aprovechamiento de los recursos.

Dicho programa constituye el diseño de la investigación que se realizará en el área a auditar, por lo que no es rígido e inflexible, sino enunciativo, ya que si durante su ejecución se encuentran situaciones no previstas podrá ser modificado.

Con el propósito de obtener la información necesaria para formular el programa específico de trabajo, se investigarán los aspectos principales del o los actos a auditar, tales como:

- a) Área responsable de su ejecución.
- b) Disposiciones jurídicas que los regulan.
- c) Procedimientos seguidos en su ejecución.
- d) Políticas aplicables.

e) Estadísticas.

f) Antecedentes de otras auditorías, etc.

Contando con esta información, el auditor estará en posibilidades de efectuar el exámen y evaluación del control interno, seleccionando para ello cualquiera de los tres métodos señalados en el siguiente punto.

La presentación de los auditores ante los servidores públicos responsables de las áreas en las que se efectuará la auditoría obedece a políticas específicas de cada órgano interno de control, pero es idóneo que se formalice mediante un oficio dirigido al titular.

Con el estudio previo del área y concretamente con la evaluación del control interno, se detectan los puntos débiles de control y aquellas áreas que presentan mayor problemática, con lo que se precisan los objetivos específicos y el alcance de la auditoría.

Según la SCGF, los programas de trabajo deben contener, desde el punto de vista de su forma, los siguientes datos:

- "Actividades que se van a revisar
- Número del procedimiento de auditoría
- Descripción del procedimiento
- Tiempo estimado para el desahogo del procedimiento, tomando en cuenta el alcance del trabajo de la revisión planeada y la naturaleza y extensión del trabajo de auditoría
- Fecha de inicio y de terminación del procedimiento
- Nombre e iniciales de los auditores que llevan a cabo los diferentes puntos de la revisión.
- Referencia a los papales de trabajo en donde se haya plasmado el procedimiento.
- Observaciones; se anotará la oportunidad de aplicación de los procedimientos, o la causa de ampliación o reducción o no aplicación del mismo"²¹.

Como puede apreciarse, en los últimos cuatro puntos señalados, el programa funge como instrumento de control durante la ejecución del trabajo, pues los datos que se consideran se registran sobre la marcha de la auditoría.

En cuanto al contenido de fondo, cada programa comprenderá los aspectos específicos que se deberán revisar durante la auditoría.

2.3.1.1 Exámen y evaluación del control interno.

El control interno comprende "el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos; obtener suficiente información oportuna y confiable; promover la eficiencia operacional, y asegurar la observancia de las leyes, normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos"²².

En las dependencias de la administración pública, adquiere mayor significación el hecho de que tienda a asegurar la observancia de la normatividad aplicable y por lo tanto, la legalidad de los actos de gobierno que éstas ejecutan.

El control interno es mucho más que un instrumento dedicado a la prevención de fraudes o a evitar desviaciones en las áreas financiera o contable, pues se constituye en un apoyo indispensable para la eficiente administración y el adecuado cumplimiento de las atribuciones que tienen conferidas las dependencias del sector público.

De ahí la importancia de que se examine y evalúe con cuidado la adecuación y suficiencia de los procedimientos, políticas, y registros que lo integran, con el propósito de conocer si éstos dan un grado razonable de seguridad de que se están cumpliendo las disposiciones jurídico-administrativas que regulan los actos a auditar.

En materia de legalidad, los principales elementos de control interno que deberán ser revisados son:

22.- S.C.G.F., Boletín "B" Normas Generales de Auditoría Interna - Gubernamental, pp. 19 y 20.

Respecto a la Organización:

- Existencia de los manuales respectivos.
- División de funciones.
- Asignación de responsabilidades establecidas mediante nombramientos.

En cuanto a Procedimientos:

- Existencia de manuales e instructivos.
- Registro de operaciones.
- Formas impresas.
- Informes de actividades.

Del marco Jurídico-Administrativo.

- Método de actualización.
- Forma de difusión entre el personal adscrito al área.
- Obligaciones consignadas en disposiciones.
- Vigencia y aplicabilidad.
- Emisión de disposiciones administrativas y políticas por escrito.

En relación al Personal.

- Capacitación.
- Perfiles de puestos.
- Supervisión.

Asimismo, se deberán considerar los aspectos específicos de los actos a auditar, que requieran de control, lo que se podrá de terminar con base en el análisis de la información previamente recopilada, ya que éstos pueden ser tan variables como atribuciones tienen las dependencias del sector público.

Existen tres métodos para el estudio del control interno:

- 1.- Método descriptivo.
- 2.- Método de cuestionarios.
- 3.- Método gráfico.

2.3.1.1.1 Descriptivo. Consiste en la explicación por escrito de las rutinas establecidas para la ejecución de las distintas operaciones o aspectos específicos del control interno. Es decir, la formulación de una cédula en la que se transcriben en forma fluida los distintos pasos de un aspecto operativo.

Este método es muy útil cuando se desea señalar claramente la forma en la que son aplicadas las disposiciones jurídico-administrativas, y los controles que existen al respecto.

Sin embargo, tiene el inconveniente de que en la descripción puede perderse la secuencia de las operaciones, por lo que es mejor apoyarlo con la descripción gráfica.

2.3.1.1.2 De cuestionarios. este método consiste en la formulación y aplicación de un cuestionario sobre los aspectos básicos de los actos a examinar.

Se aplica directamente por el auditor a los responsables de cada una de las áreas involucradas en la ejecución de los actos a revisar, por lo que su diseño debe ser preciso, con preguntas claras y concisas que no den lugar a interpretaciones erróneas.

Supone el conocimiento previo de las disposiciones jurídico-administrativas para centrarlo en los aspectos más relevantes de las mismas, que puedan dar indicadores del funcionamiento del sistema de control interno con que cuenta la dependencia.

Tiene la ventaja de poder incluir cuestiones más amplias que la descripción de la operación.

2.3.1.1.3 Gráfico. Está basado en el empleo de diagramas de flujo para esquematizar las operaciones. Como se indicó antes puede complementarse con el método descriptivo. Su utilización requiere que el auditor tenga suficiente experiencia en la elaboración de diagramas, a fin de evitar pérdidas de tiempo o errores que conduzcan a apreciaciones inadecuadas de las operaciones.

La evaluación de la información obtenida a través de cualquier de estos tres métodos o de su combinación, permitirá valorar las debilidades y deficiencias del sistema de control interno para determinar el alcance de las pruebas a efectuar.

De acuerdo a los resultados, se deberá efectuar una revisión más profunda en aquellos aspectos en los que los controles son débiles o deficientes, mientras que donde existan controles confiables puede ser menor el tamaño de las muestras a revisar.

2.3.2 Ejecución del trabajo de Campo.

La ejecución del trabajo de campo consittuye el punto medu lar de la auditoría, ya que es en esta fase en la que se realiza - el exámen y evaluación que proporcionarán la información indispen- sable para que el auditor emita su opinión debidamente soportada.

Para el efecto, los organismos especializados en la materia - han definido una serie de técnicas, que de acuerdo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, son:

- "Observación.- es la percepción a través de los sentidos, - de los eventos como los recoge la naturaleza mediante la aplicación de los procedimientos de investigación.
 - Inspección.- es el exámen físico de bienes o documentos pa ra confirmar su autenticidad.
 - Confirmación.- Es la ratificación de un tercero afectado - por la autenticidad de un hecho, operación o saldo.
 - Cálculo.- Es la investigación que se efectúa en algún docu- mento por medio de operaciones aritméticas.
 - Estudio General.- apreciación sobre la fisonomía o caracte- rísticas generales de la organización, de sus estados financieros y de las partes importantes, significativas o extraordinarias.
 - Análisis.- Clasificación y agrupación de los distintos ele- mentos individuales que forman una cuenta o partida determinada, - de tal manera que los grupos constituyan unidades homogéneas signi- ficativas.
 - Certificación.- Obtención de un documento en el que se ase- gure la verdad de un hecho, legalizado por lo general, por la fir- ma de una autoridad.
 - Declaración.- manifestación por escrito con la firma de los interesados, del resultado de las investigaciones realizadas con - los servidores públicos de las dependencias o entidades.
 - Investigación.- obtención de información, datos y comenta- rios de los servidores públicos de las dependencias o entidades"²³
- Dichas "técnicas de auditoria" se refieren básicamente a ins- trumentos de recopilación de información y de análisis de aspectos contables. Por lo tanto, y en virtud de que el objeto de exámen en
- 23.- Apuntes del Curso Auditoría Interna Gubernamental.

la auditoría de legalidad presenta características particulares, se considera más conveniente adecuar dichos instrumentos y ubicarlos en una secuencia lógica que permita abordar el trabajo de campo de manera ordenada y que estaría conformada por las siguientes etapas:

- Recopilación de datos
- Registro y ordenación de datos
- Análisis.

2.3.2.1 Recopilación de datos.

En función del acto o actos que se examinen, el auditor deberá determinar que instrumentos de recopilación de información empleará; estos instrumentos son los medios que empleamos para obtener la información necesaria para que sea medida y analizada en una segunda etapa y pueden ser clasificados en primarios y secundarios.

Los instrumentos primarios "son aquellos que el investigador mismo elabora y aplica en una investigación específica"²⁴. Dentro de éstos se encuentran la observación, la entrevista y el cuestionario.

La observación consiste en ver y vigilar la realidad para obtener datos significativos. La observación que se emplea en auditoría puede considerarse como estructurada, ya que el auditor conoce previamente los aspectos relevantes y significativos del objeto observado, por lo que se puede obtener información sistemática; es no participante porque el auditor asume un papel de simple espectador ante el aspecto observado, con el fin de no influir en él y conocerlo como realmente se efectúa.

Para la auditoría de legalidad es un instrumento muy importante, en los casos en los que se deben conocer situaciones en la práctica, como podría ser el desarrollo de procedimientos que se encuentran establecidos en ordenamientos legales.

La entrevista "es de suma utilidad para obtener datos, especialmente cuando... el tema reviste la complejidad y la importancia para no (llevarse a cabo) la recopilación de información de forma impersonal. (Su contenido) ... es una lista de cuestiones que servirán al investigador como guía para orientar al entrevista-

24.- Acosta Esparza Daniel., Teoría, Metodología y Técnicas en la investigación Social, p. 155.

tado, en el momento de aplicarla... será mas o menos flexible en su aplicación dependiendo del tipo de entrevista de que se trate y la situación concreta"²⁵.

Es empleada cuando la información requerida sólo puede ser proporcionada verbalmente por los servidores públicos del área auditada y puede asumir la forma de una declaración -de acuerdo a las "técnicas de auditoría"- para darle la validéz necesaria.

El cuestionario "es un instrumento de recopilación de información aplicado mediante un formulario escrito ,... . que el contestante responde también en forma escrita"²⁶.

Encuentra su aplicación mas frecuente en la evaluación del control interno, pero también puede ser empleado en el caso de legalidad para recabar información de un grupo numeroso de ciudadanos que estén vinculados con los actos examinados.

Los instrumentos secundarios "consisten en aquéllos que no han sido elaborados directamente por el investigador, (o sean) las fuentes documentales para obtener los datos que éstas le proporcionan"²⁷.

Estos instrumentos son los mas usuales en la auditoría, ya que la mayor parte de la información a obtener proviene de expedientes, libros de gobierno, informes, reportes, registros, etc. El auditor deberá confirmar la autenticidad de la documentación y de ser necesario, obtener una certificación al respecto.

2.3.2.2 El muestreo.

Por el volúmen de las operaciones que realizan las dependencias de la Administración Pública, no es posible que el auditor las revise en su totalidad, por lo que una característica de la auditoría es su selectividad.

En auditoría la prueba selectiva es un método "mediante el cual se obtienen conclusiones sobre las características de un conjunto numeroso de partidas -universo- mediante el exámen de un

25.- Ibid., p. 163 y 164.

26.- Ibid., p.168.

27.- Ibid., p.172.

grupo parcial de ellas -muestra-"²⁸.

Para una efectiva aplicación de las pruebas selectivas, es necesario precisar lo que se entiende por elemento, universo y muestra.

Elemento.- "es la unidad de estudio,... al que se aplicarán los instrumentos de recopilación de información."

Universo.- "es el conjunto de todos los elementos, todos los casos que concuerdan con una serie determinada de especificaciones".

Muestra.- "es el agente que media entre el elemento de estudio y el universo... es una parte del universo y si se reputa a si misma representativa, entonces tendrá que abarcar entre sus diferentes componentes todas las características heterogéneas del universo"²⁹

El muestreo puede basarse en métodos estadísticos o probabilísticos o en criterio o no probabilísticos.

El muestreo estadístico es aquél en el que la muestra es seleccionada por métodos matemáticos basados en el cálculo de probabilidades y en el que todos y cada uno de los elementos del universo tienen la misma probabilidad de ser seleccionados. Este puede ser a través de:

- Muestra aleatoria.
- Muestra estratificada y,
- Muestra seleccionada sistemáticamente.

En el muestreo basado en criterio, el auditor selecciona la muestra apoyándose en su capacidad y experiencia profesionales, y en este caso no todos los elementos del universo tienen la misma posibilidad de ser seleccionados.

Con el propósito de dejar constancia de la evidencia de su trabajo, el auditor al aplicar pruebas selectivas, deberá señalar en los papeles de trabajo el método de muestreo seguido, el elemento de estudio, la magnitud del universo y la muestra. De este modo, será posible reconstruir el proceso seguido en cualquier momento y justificar plenamente los resultados y conclusiones obtenidas.

28.- Adam Adam, Alfredo, Op. Cit., p. 45.

29.- Acosta Esparza, Daniel., Op. Cit., p. 178.

2.3.2.3 Registro y Ordenación de Datos.

Sin importar si se trata de datos provenientes de fuentes documentales, de observación o de entrevistas, éstos deberán quedar asentados por escrito en "papeles de trabajo", que son "cédulas en donde consta la información obtenida por el auditor y las pruebas de auditoría realizadas que proporcionan la base para la preparación del informe de resultados"³⁰.

De acuerdo a su contenido, las cédulas se clasifican en sumarias, analíticas y subanalíticas.

- Sumarias. En éstas pueden elaborarse cuadros sintéticos de conceptos, ya sea como índice o bien como resumen de las observaciones y conclusiones detectadas, en base a las cédulas analíticas en las que hayan sido localizadas.

- Analíticas. Presentan en detalle los elementos de los papeles de trabajo por lo que son las más comunes. Contienen la información obtenida que debe ser ordenada de forma tal que facilite detectar en el análisis las desviaciones o aspectos relevantes del acto examinado; las pruebas realizadas, que en este caso generalmente se referirán a comparaciones entre el "deber ser" establecido en las normas y el "ser" resultante de la práctica; así mismo, se deberán incluir las observaciones que se consideren pertinentes para aclarar situaciones.

- Subanalíticas. Cuando existe ampliación de las pruebas de auditoría que refuercen o complementen el contenido de las cédulas analíticas.

estructuralmente los papeles de trabajo contienen un encabezado con los datos de identificación de la cédula; cuerpo, que es la parte sustancial de la información necesaria para el análisis; y pie de cédula, este último comprende la fuente de datos y en su caso, el significado de las marcas de auditoría empleadas.

Para el diseño de las cédulas se deben considerar los requerimientos de la revisión que se está efectuando, de modo que éstas constituyan un elemento práctico en el que se estructure la información a recopilar.

En la auditoría de legalidad, las cédulas se diseñan en base a los datos extraídos de las normas que regulan los actos examinados en el área, son ordenados para facilitar su interpretación y - la detección de las desviaciones o incumplimientos.

Incluir en estas cédulas una columna de observaciones, proporcionará mayores elementos para poder determinar en su caso, las causas que originaron las irregularidades y por lo tanto, facilitará el desarrollo de posibles soluciones que serán propuestas en su oportunidad -con la presentación del informe- al titular del área auditada.

2.3.2.4 Análisis.

Una vez concluida la ordenación y registro de los datos, - se procederá a su análisis en el que básicamente se efectuará una comparación entre lo que establecen las normas y las condiciones - reales encontradas en el área auditada.

Este proceso de análisis consta de las siguientes etapas:

- "Conocer el hecho que se analiza
- Describir ese hecho
- Descomponerlo, a fin de conocer sus detalles y aspectos.
- Examinarlo críticamente (de acuerdo al criterio o criterios establecidos en las normas).
- Hacer comparaciones, -buscar analogías y discrepancias con - otros hechos.
- Definir las relaciones con otros elementos
- Identificar y explicar las diferencias y sus causas, con el fin de resolverlas"³¹.

Como producto de este análisis se determinan las desviaciones o incumplimientos, es decir, la diferencia entre el "deber ser", - consignado en las disposiciones jurídico-administrativas y el "ser" o forma en que se desarrollan los hechos en relación con aquéllas.

Es una condición indispensable para obtener los resultados de seados el que dichas desviaciones o incumplimientos sean sometidos a una crítica objetiva, para conocer las causas que los originan -

y en función de ello determinar la forma en que afectan a los actos auditados, ya que en ocasiones en lugar de ser perjudiciales - contribuyen a su mejor desarrollo.

Con las conclusiones obtenidas en el análisis, el auditor estará en posibilidades de formular las observaciones y las recomendaciones adecuadas para su solución.

Para el desarrollo de las observaciones, el auditor deberá establecer sus atributos, que son:

- Condición.- Descripción de lo que es, del hecho encontrado por el auditor.
- Criterio.- Lo que debe ser, la norma con la cual el auditor mide la condición: leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc.
- Causa.- Razón o razones por las cuales ocurrió la condición o bien el motivo por el que no se cumplió el criterio.
- Efecto.- Diferencia entre lo que es y lo que debe ser. Es el acto o hechos resultantes de la condición y puede ser positivo o negativo.

Las observaciones deberán contar con evidencia de calidad que las fundamente objetiva y razonablemente, entendiéndose por evidencias de calidad las pruebas que reúnen las características de suficiencia, pertinencia y competencia.

- "La evidencia es suficiente cuando, mediante la aplicación de una prueba o la concurrencia de varias el auditor llega a un grado razonable de convencimiento acerca de la realidad o veracidad de los aspectos examinados.

- La evidencia es competente, cuando las pruebas realizadas son apropiadas a la naturaleza y características de los aspectos examinados.

- La evidencia es pertinente, cuando es congruente con las observaciones, conclusiones y recomendaciones de la auditoría"³².

Para que este tipo de auditoría cumpla como medio para coadyuvar a garantizar la legalidad de los actos de gobierno que ejecuta la Administración, el auditor debiera formular las recomendaciones

32.- S.C.G.F., Boletín "B", Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental, p.p. 24 y 25.

necesarias para la eliminación de las irregularidades y evitar su recurrencia, ya sea por medio de alternativas que faciliten el área el estricto cumplimiento de la normatividad, o en su caso, sugiriendo la adecuación del marco jurídico-administrativo.

A fin de que el área auditada pueda implantar dichas recomendaciones, deberán ser precisas y prácticas.

2.3.2.5 Puntos relevantes a considerar durante el análisis.

Por lo expuesto anteriormente, el análisis de las causas que originan las irregularidades en el cumplimiento de la normatividad es una fase determinante para alcanzar los objetivos de la auditoría de legalidad, toda vez que las recomendaciones que se formulen para su solución deberán responder adecuadamente a la problemática detectada y a los requerimientos y posibilidades de la Administración.

No obstante la variedad de causas que ocasionan incumplimientos, éstas pueden clasificarse en tres tipos:

- Desconocimiento o interpretaciones erróneas de las disposiciones jurídico-administrativas
- Disposiciones vigentes que resultan inaplicables
- Circunstancias específicas que afectan a la Administración.

En el primero de estos casos, las recomendaciones se limitarán a las alternativas que faciliten al área el estricto apego a la normatividad.

Por el contrario, en los dos últimos la tarea es más complicada, ya que en ocasiones apegar su actuación a la legalidad resulta contraproducente para la Administración, ya sea por operatividad o por costos, haciendo que incurra en desviaciones o en irregularidad jurídica. En este caso no será posible recomendar el estricto cumplimiento de las normas, requiriéndose entonces un análisis más profundo y objetivo de las causas, para derivar de él las alternativas de solución, que pueden llegar a la propuesta de modificación del marco jurídico-administrativo, que será gestionada por el área auditada ante el área competente, la cual en la mayoría de las dependencias es la Oficina Jurídica.

Por ello, el profesional que realice auditoría de legalidad - deberá mantener un criterio suficientemente amplio para aceptar - que la dinámica de la Administración en muchos casos rebasa el orden jurídico-administrativo y que en aras del bien común se deben buscar las opciones mas convenientes para que la actuación administrativa se someta al "Principio de legalidad" sin que ello signifi que lesionar el interés colectivo.

2.3.3. Informe.

El informe es el producto final de la auditoría, en el que se exponen los resultados del exámen y evaluación efectuados, la - expresión de juicios fundamentados en la evidencia obtenida, las - conclusiones y recomendaciones.

Para alcanzar los objetivos de la comunicación de resultados, debe reunir las características que se enuncian a continuación:

- Relevancia.- Los asuntos incluídos deben ser de la suficiente importancia como para justificar que se les informe, y para merecer la atención de aquéllos a quienes va dirigido, ya que los - asuntos de poca importancia tienden a distraer la atención del lector de los que realmente la requieren.

- Utilidad.- Su preparación debe estar precedida de un cuidadoso análisis de los objetivos de la revisión, de los resultados - obtenidos así como la información necesaria para que los receptores encuentren en él alternativas de solución a los posibles problemas detectados.

- Oportunidad.- Es un requisito esencial para informar con - efectividad, ya que un informe cuidadosamente preparado puede ser de escaso valor si llega demasiado tarde al nivel decisorio para considerar la información en relación a cualquier aspecto que necesite atender.

- Integridad.- Todos los datos, conclusiones proporcionados en el informe deben estar sustentados por evidencia suficiente, -- competente, y pertinente plasmada en los papeles de trabajo, para probar o demostrar cuando sea necesario los fundamentos de los - asuntos informados y su exactitud y razonabilidad.

- Convicción.- Las observaciones deben ser presentadas de manera convincente y las conclusiones y recomendaciones deben inferirse lógicamente de los hechos presentados. Los datos incluidos - deben ser suficientes para convencer de la importancia de las observaciones y la conveniencia de aceptar las recomendaciones.

- Objetividad.- Las observaciones deberán ser objetivas y claras, e incluir suficiente información sobre el asunto principal, de manera que proporcione una perspectiva adecuada al lector acerca de su importancia.

- Claridad.- Deberá ser tan claro y simple como sea posible. Los esfuerzos de "estilo" deben estar dirigidos a que éste sea comprensible, evitando lenguaje rebuscado; asimismo es necesaria una organización adecuada del material informativo, precisión en el detalle de los hechos y en las conclusiones.

- Concisión. No debe ser mas largo de lo necesario para comunicar los resultados, ya que demasiado detalle quita mérito al informe y puede desvirtuar el mensaje real o confundir al lector.

- Constructivo. Su tono debe orientarse a provocar una reacción favorable por parte de los responsables de las áreas auditadas para aceptar las observaciones y las recomendaciones propuestas para corregir las anomalías detectadas.

V. CONCLUSIONES .

De acuerdo a las consideraciones efectuadas a lo largo de este trabajo, se puede concluir que el derecho de los ciudadanos a la legalidad de los actos de la Administración Pública es a menudo afectado en mayor o menor grado; en este último caso, generalmente no hay reclamo por parte de la ciudadanía pero crea la imagen de una autoridad administrativa-arbitraria.

La problemática que presenta la aplicación del marco jurídico administrativo del Departamento del Distrito Federal, puede ser detectada a nivel de la Administración Pública Federal y, por lo tanto, trasladar al mismo la aplicación de la auditoría de legalidad propuesta como alternativa de solución.

Los medios jurisdiccionales de control de la legalidad sobre los actos que ejecuta la Administración Pública, no resultan aplicables para toda la variedad de irregularidades que pueden presentarse en la actuación cotidiana de la Administración; el Recurso Administrativo -que es el único que se lleva ante la propia Administración-, sólo procede cuando la ley señala expresamente ante que autoridad debe ser presentado. Los dos restantes se efectúan ante órganos jurisdiccionales autónomos que no pueden ser considerados como integrantes del aparato administrativo.

Es necesario que la Administración se autoevalúe no sólo respecto a la eficiencia y eficacia con que opera, sino también en razón de su apego a la legalidad en su actuación cotidiana. Por lo tanto, en la misma forma en que ha instrumentado diversos tipos de control para asegurar desde su interior su funcionamiento eficiente y eficaz, debe ser capaz de resolver y prevenir en su propio seno la problemática de su marco jurídico, estableciendo los controles adecuados para el caso, siendo la auditoría de legalidad uno de los más viables por abordar la problemática desde dos perspectivas. Por una parte, el análisis para determinar el apego al marco jurídico y por la otra, el análisis de la vigencia y aplicabilidad de las disposiciones que integran dicho marco. Es de

cir, contribuye a solucionar el problema desde sus orígenes.

El análisis de la auditoría como un instrumento para coadyuvar a garantizar la legalidad de los actos de gobierno, conduce necesariamente al planteamiento de nuevos cuestionamientos que no han sido resueltos en este trabajo y que pueden ser objeto de nuevas investigaciones.

En primer lugar, Cual es la postura que adopta la Administración frente a los resultados de los exámenes practicados con motivo de la auditoría de legalidad?, ya que su bondad radica precisamente en la trascendencia que puedan tener sus recomendaciones, o sea en sus efectos. Llegar sólo a un nivel de detección o reconocimiento de las irregularidades en el marco jurídico no es suficiente, es necesario superarlo llegando a la corrección y más aún, a la prevención de las citadas anomalías; de otro modo carecería de sentido la información generada y la inversión de recursos con este propósito sería inútil.

Asimismo se considera necesario analizar la actitud de la ciudadanía ante los medios jurisdiccionales que el Estado provee para proteger su derecho a la legalidad, a través de cuestionamientos tales como: Son dichos medios accesibles a toda la ciudadanía?, Qué parte de ésta está en posibilidades socioeconómicas reales de acudir a ellos y cual es el factor determinante? y, en su caso, Qué uso hace de dichos medios?

Por otra parte, la presencia de la diversidad de factores que influyen en la comisión de irregularidades debe ser también objeto de estudio, toda vez que éstos pueden abarcar factores políticos, financieros, necesidad de imprimir mayor eficiencia a la Administración, etc., y su peso específico variará de acuerdo a las circunstancias que en cada caso se presente.

B I B L I O G R A F I A .

- Acosta Esparza, Daniel, Teoría, Metodología y Técnicas de -
Investigación Social, México, Universidad Iberoamericana, 1978, 224 pp.
- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada Guillermo, La auditoría Interna en la Administración Pública Federal, 1a. Ed., México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Div. Editorial, 1980, 259 pp.
- Aguirre Velázquez Ramón, La función de control en la Administración Pública No. 24, México, INAP, 1973.
- Baena Paz, Guillermina, Manual para elaborar trabajos de -
investigación y teisi profesionales, 9a. Ed., --
Editores Unidos Mexicanos, 1982, 134 pp.
- Blanco Iglesias, Francisco, El Control Integrado de Gestión
2a. Edición, México, Editorial Limusa, 1986, 243p
- Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, 15a. Ed., México, Ed.
Porrúa, 1980, 1021 pp.
- Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional, 2a. Ed., México, -
Editorial Porrúa, 1976.
- Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, 3a. Ed., Méxi-
co, Ed. Porrúa, 1961.
- Carrillo Castro, Alejandro, La Nueva Ley Orgánica de la Ad-
ministración Pública Federal, uno de los medios -
para alcanzar el modelo de país al que aspiramos,
México, Instituto de Seguridad y Servicios Socia-
les para los Trabajadores del Estado, 1977, 99 pp.
- Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexi-
canas, 20a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1978, 457 pp.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 18a. Ed., México, Ed.
Porrúa, 1978, 494 pp..
- García Rojas, Jorge Gabriel, El Control de la Legalidad en -
la Administración Pública, Revista de Administra-
ción Pública No. 24, México, INAP, 1973.
- Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado Capita-
lista, 1a. Edición, México, Ed. Fontanarama, 1986,
277 pp.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Jimenez Castro, Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, 1a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, 391 pp.
- Mora, José Luis y Molina, Enzo, Introducción a la informática, 3a. Ed., México, ed. Trilllas, 1980, 312 pp.
- Pérez, Torano Luis Felipe, Elementos de Auditoría Contemporánea, 1a. Ed., México, U. N. A. M., 1985, 218 pp.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Vols. I y II, 1a. Ed., México, INAP, 1988.
- Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, Mexicano: Esta es tu Constitución, 4a. Ed., LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1982.
- Reyes Ponce, Agustín, Administración de Empresas, Vols. I y II, 1a. Ed., México, Ed. Limusa, 1978.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II., 8a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1977.
- S. C. G. F., El Control y la Auditoría Interna en el Sector Departamento del Distrito Federal, S. C. G. F., México, 1987.
- ILACIF, La Auditoría Operacional en el Sector Público, Quito, Ecuador, Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, 1979, 280 pp.
- Disposiciones Jurídico Administrativas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 87a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1989.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 27-12-1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29-02-1978.
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, 23-08-1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26-08-1985.
- Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, 14-01-1986.

Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Boletín "B"

Documentos.

- D. D. F., Informe de Autoevaluación del período 1982-1988, México, D. F., noviembre, 1988.
- D. D. F., Informes de resultados de Auditorías del período 1987-1988.
- ILACIF, Informe del Presidente del Instituto por el período 1976-1978, Quito, Ecuador, Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, 1978.
- S. C. G. F., Apuntes del Curso: Auditoría Interna Gubernamental, versión fotocopiada, México, Secretaría de la Contraloría Genral de la Federación, 1988.
- S. C. G. F., Apuntes del curso: Papeles de Trabajo, versión fotocopiada, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988.
- S. H. C. P. y S. P. P., Informe del Segundo Seminario de Entidades Fiscalizadoras Gubernamentales, celebrado en la ciudad de México, versión fotocopiada, México, 1980.